

Polska i Niemcy

– porównanie systemów i reform emerytalnych obu krajów

Anna Ruzik-Sierdzińska, dr, Katedra Ekonomii I, Szkoła Główna Handlowa; Zakład Polityki Społecznej, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

1. Wprowadzenie

Celem tego tekstu jest omówienie i porównanie zmian systemów emerytalnych w dwóch europejskich krajach — Niemczech i Polsce — w ostatnich dekadach. Zaprezentowane zostały podobieństwa i różnice w dostosowywaniu tej ważnej części systemu zabezpieczenia społecznego do zmian demograficznych i zmian rynku pracy zachodzących w obu krajach.

Po zaprzestaniu albo utracie pracy w starszym wieku, a czasem jedynie po spełnieniu wymogów dotyczących wieku i stażu pracy, dostępny jest jeden albo kilka z następujących transferów:

- emerytura z systemu publicznego,
- emerytura z prywatnych planów emerytalnych i indywidualne oszczędności,
- renta z tytułu niezdolności do pracy,
- zasiłek dla bezrobotnych,
- zasiłek z pomocy społecznej.

Niemal wszystkie państwa Unii Europejskiej i OECD w drugiej połowie XX wieku zanotowały wzrost tzw. stopy obciążenia demograficznego (relacji liczby osób starszych do osób w wieku potencjalnej aktywności zawodowej), często pogarszany przez wzrost stopy obciążenia ekonomicznego (relację osób biernych zawodowo do tych faktycznie pracujących). Spowodowało to konieczność dostosowania tradycyjnych systemów zabezpieczenia społecznego, a przede wszystkim systemów emerytalnych, zaprojektowanych często w realiach końca XIX w., do nowej sytuacji. Celem było zapewnienie ich długookresowej finansowej stabilności (*sustainability*), odpowiedniego poziomu świadczeń dla starszych osób (*adequacy*) i równomiernego obciążenia różnych pokoleń kosztami funkcjonowania systemu.

Tradycyjne „bismarckowskie” systemy emerytalne, które były stabilne w czasach licznych młodych pokoleń i niewielu osób dożywających wieku emerytalnego, zaczęły źle się sprawdzać w nowych okolicznościach demograficznych. Mogły one przetrwać jedynie kosztem albo zwiększania składek do systemu — co jednak w końcu powiększyłoby niebezpiecznie klin podatkowy — albo obniżenia szczodrości systemu, czyli niższych emerytur.

Patrząc na doświadczenia różnych krajów, można uznać, że są trzy sposoby na poradzenie sobie z nierównowagą finansową systemów emerytalnych:

- subsydiowanie, co oznacza zwiększanie kosztów funkcjonowania całego systemu z możliwymi negatywnymi konsekwencjami dla przyszłego wzrostu gospodarczego;
- racjonalizacja, czyli tzw. reformy parametryczne, polegające na zmianach różnych parametrów systemu (np.: wiek emerytalny, waloryzacja świadczeń, minimalny staż pracy wymagany do uzyskania prawa do emerytury);
- reforma systemowa, zmieniająca filozofię całego systemu emerytalnego i czyniąca go mniej wrażliwym na przyszłe zmiany demograficzne.

W latach 90. XX w. w większości krajów europejskich odbywały się dyskusje o tym, czy i jak powinno się zreformować systemy emerytalne. Ogólnym zaleceniem były zmiany, które opóźniałyby odchodzenie z rynku pracy w starszym wieku, czyli przesunięcie systemów promujących wcześniejszą emeryturę w kierunku neutralności aktuarialnej, zalecanej przez wiele instytucji międzynarodowych, np. OECD [2000]. W Polsce dodatkowym impulsem do zmian systemu emerytalnego był jego rosnący deficyt, wynikający z wykorzystywania systemu wcześniejszych emerytur jako źródła dochodu dla starszych pracowników zwalnianych z firm restrukturyzowanych w pierwszej połowie lat 90. XX w. Niski wiek emerytalny w połączeniu z relatywnie wysokimi świadczeniami spowodował, że polski system wymagał dotacji i wzrostu składek na ubezpieczenia społeczne, które podniosły się od 25% w 1981 r. do poziomu 45% w 1998 r. W tych latach wielu ekspertów i polityków wszystkich ugrupowań brało udział w ożywionej debacie na temat kształtu przyszłego systemu emerytalnego (zob. np. [Perek-Białas i in., 2001]). W dyskusjach przewijały się różne kwestie: jak ustalać wysokość przyszłych emerytur i jak je waloryzować?; jaki powinien być wiek emerytalny?; jak sfinansować koszty przejścia do nowego systemu?; kogo powinna dotyczyć reforma, tzn. czy osób w każdym wieku, czy tylko młodszych? Wreszcie — co zrobić z systemami dla rolników i służb mundurowych, do tej pory rządzących się innymi prawami niż system obsługiwany przez ZUS. Wydaje się, że w przypadku Polski debata doprowadziła do zgody co do głównego kierunku zmian systemu emerytalnego, choć różne były propozycje co do wagi poszczególnych „filarów” systemu (opisanych w dalszej części tego opracowania). Dopiero kryzys finansowy pod koniec pierwszej dekady XXI wieku oraz konieczność doprecyzowania przepisów regulujących wypłatę ze środków zgromadzonych w obligatoryjnym filarze kapitałowym, czyli otwartych funduszach emerytalnych, wywołały po raz kolejny ożywione dyskusje, czy parametry nowego systemu emerytalnego nie powinny być zmienione.

W Niemczech dyskusje o zakresie reform i o tym, kogo miałyby zmiany dotyczyć, były prowadzone między stronami o bardziej zróżnicowanych punktach widzenia niż w Polsce, a także w nieco bardziej konfrontacyjny sposób (zob. np. [Ney, 2001]). Działo się to również w warunkach zjednoczenia kraju i konieczności połączenia w 1991 r. systemów zachodniej i wschodniej części,

wzrostu bezrobocia i wcześniejszych emerytur związanych z restrukturyzacją firm na Wschodzie oraz transferów — również poprzez system emerytalny — do wschodnich emerytów. Zaowocowało to także koniecznością wzrostu obciążeń dla płacących składki z 35,1% w 1990 r. do 42,1% w 1997 r. Szacuje się, że kilka punktów procentowych tego wzrostu wiązało się z kosztami zjednoczenia (zob. [Hinrichs, 1998]). Innymi przyczynami trudności systemu było wysokie bezrobocie, większy udział sektora z niskimi wynagrodzeniami, wzrost popularności pracy na własny rachunek i rosnąca liczba osób pracujących w niskim wymiarze pracy (tzw. *marginal employment*).

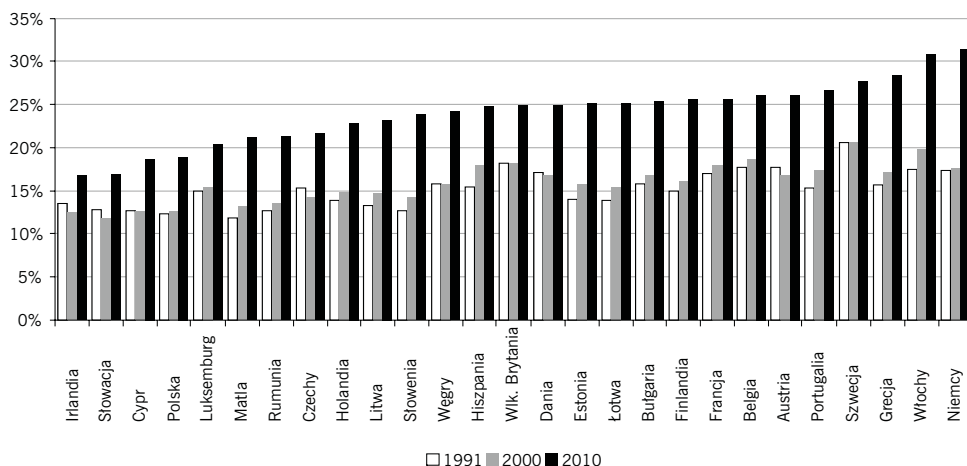
Niektórzy ekonomiści (zob. np. [Góra i Wagner, 2001]) oceniają, że wprowadzane pod koniec XX i na początku XXI wieku reformy emerytalne w Niemczech i Polsce, mimo pewnych różnic, mogą być uznane za realizację tej samej idei „bezpieczeństwo dzięki różnorodności”, choć preferencje społeczeństw i dyskusje polityczne doprowadziły do odmiennych decyzji co do szczegółów zmian. Hasło „Bezpieczeństwo dzięki różnorodności” zostało użyte w Polsce przy wprowadzaniu dużej reformy systemu emerytalnego w 1999 roku. Odnosiło się do zastąpienia dotychczasowych emerytur wypłacanych z ZUS-u emeryturą pochodzącą w założeniu z kilku źródeł: dwóch obowiązkowych tzw. filarów w ZUS-ie i nowo powstałych otwartych systemach emerytalnych oraz z dobrowolnych oszczędności na okres starości. Podobną dywersyfikację źródeł dochodu emerytalnego można dostrzec w założeniach niemieckich reform, które wspierały rozwój pracowniczych programów emerytalnych i dobrowolnych oszczędności na okres bierności zawodowej w starszym wieku. Zaowocowało to jednak w obu krajach przejściem do większej indywidualizacji i większego udziału sektora prywatnego (prywatnych funduszy emerytalnych) jeśli chodzi o zabezpieczenie źródeł dochodu na starość.

2. Demografia i rynek pracy

Liczba pracujących w gospodarce zależy od czynników demograficznych (determinujących potencjalne zasoby siły roboczej), aktywności zawodowej ludności oraz od wykorzystania podaży pracy, czyli wskaźnika zatrudnienia. Warto zatem spojrzeć na zmiany demograficzne w obu krajach, a także aktywność zawodową starszych osób, która, w obliczu zmniejszającej się względnej liczebności młodszych generacji, wpływa na wskaźnik aktywności całej populacji w coraz większym stopniu.

Struktura ludności według wieku w Polsce jest na razie korzystniejsza niż w Niemczech. Tzw. drugie przejście demograficzne, polegające na wydłużeniu przeciętnego trwania życia i obniżeniu dzietności (zob. [Van de Kaa, 1987]) zaczęło się w Polsce później, choć przebiega w szybszym tempie. Na razie jednak, o ile Niemcy należą do krajów o najstarszej strukturze wieku w Europie a nawet na świecie, w Polsce wciąż pozytywny wpływ na sytuację demograficzną ma m.in. pokolenie wyżu urodzone na przełomie lat 70. i 80. XX wieku oraz relatywnie mniej liczne kohorty osób najstarszych (po 80. roku życia). Wykres 1. pokazuje wskaźnik obciążenia demograficznego i jego zmia-

ny dla obecnych krajów UE między 1991 a 2010 rokiem. Niemcy są krajem o najwyższej wartości tego wskaźnika w UE, Polskę zaś można zaliczyć do względnie „młodszych” krajów.

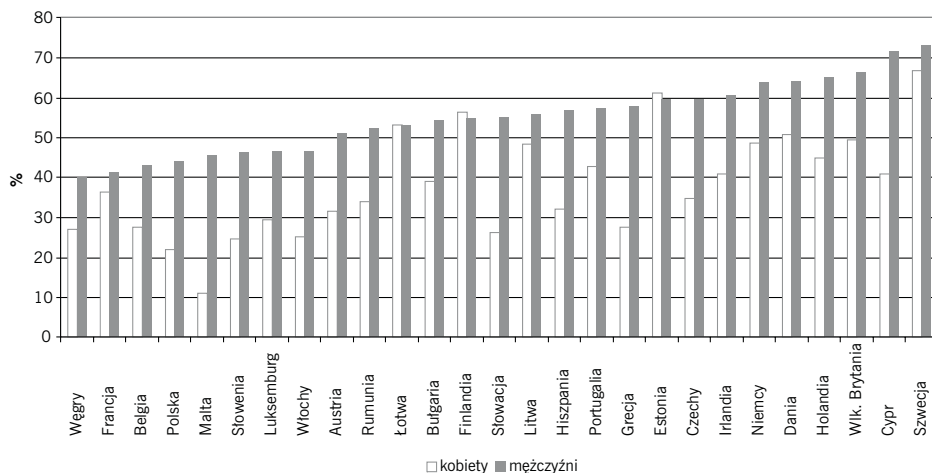


Wykres 1.

Populacja w wieku 65+ lat w relacji do populacji w wieku 15–64 lata (wskaźnik obciążenia demograficznego)

Źródło: Eurostat.

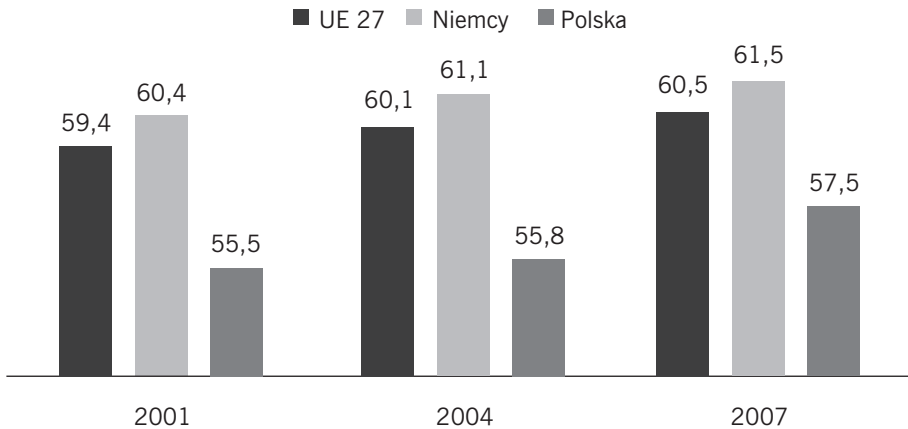
Z drugiej strony aktywność ekonomiczna i stopa zatrudnienia starszych Polaków jest na znacznie niższym poziomie, od wielu lat należy do najniższych w Europie (wykres 2.).



Wykres 2.

Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 55–64 lata wg płci w 2009 roku

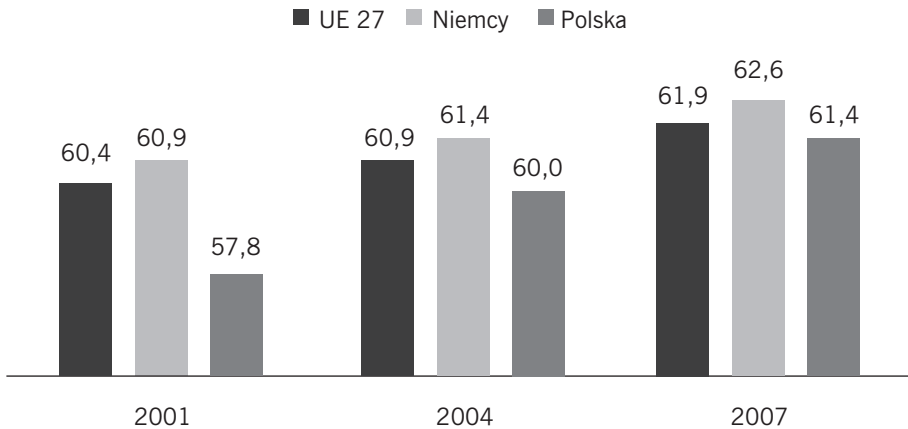
Źródło: Eurostat.



Wykres 3.

Przekiętny wiek wyjścia kobiet z rynku pracy w latach 2001, 2004 i 2007

Źródło: Eurostat.



Wykres 4.

Przekiętny wiek wyjścia męczyzn z rynku pracy w latach 2001, 2004 i 2007

Źródło: Eurostat.

Taka sytuacja jest skutkiem działania kilku czynników. Po pierwsze na początku transformacji systemowej, aby obniżyć jej koszty dla osób zwalnianych z restrukturyzowanych zakładów, wprowadzono w Polsce dość liberalne przepisy, pozwalające na dezaktywizację zawodową w stosunkowo młodym wieku. Podobna polityka w Niemczech dotyczyła po zjednoczeniu jedynie części pracowników z restrukturyzowanych firm Niemiec Wschodnich. Wcześniejsze emerytury oraz ich substytuty (renty z tytułu niezdolności do pracy, a potem zasiłki i świadczenia przedemerytalne) spowodowały, że w Polsce znacznie więcej osób w wieku, w którym mogłyby jeszcze pracować, odchodziło z rynku pracy. Powolne ograniczanie wcześniejszych emerytur w ostatnich dziesię-

ciu latach nie przyniosło na razie znaczących efektów dla stopy zatrudnienia osób w wieku 55–64 lata.

W Niemczech jedną z przyczyn reform systemu emerytalnego były nie tylko obecne i przewidywane zmiany demograficzne, ale i wysokie zagrożenie osób starszych bezrobociem, co prowadziło również do wczesnego odchodzenia z rynku pracy. W tym wypadku wprowadzane reformy, mające na celu zachęcenie do późniejszego odchodzenia z rynku pracy, przyniosły już pewne efekty.

Jest to widoczne przede wszystkim w zmianach przeciętnego wieku emerytalnego. Wiek emerytalny określa możliwości wyboru momentu przejścia na emeryturę. Wykresy intensywności wychodzenia z rynku pracy w zależności od wieku pokazują, że duży odsetek osób przechodzących na emeryturę w krajach OECD robi to w najniższym wieku uprawniającym do świadczeń a następnie w wieku, w którym nabywa się prawo do pełnej emerytury.

W Polsce ustawowy wiek emerytalny wynosi 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn, w Niemczech zaś 65 lat dla obu płci. Natomiast przeciętny wiek wyjścia z rynku pracy (wg definicji Eurostatu¹) wynosił w 2007 roku — czyli jeszcze przed pogorszeniem się sytuacji na rynku pracy w wyniku światowego kryzysu gospodarczego — 57,5 lat dla kobiet i 61,4 lat dla mężczyzn w Polsce wobec 61,5 lat dla kobiet i 62,6 lat dla mężczyzn w Niemczech.

Różnica między przeciętnym a prawnym wiekiem emerytalnym wynika z tego, że w obu krajach istniały możliwości wcześniejszego odejścia z rynku pracy poprzez wcześniejszą emeryturę albo wykorzystanie dostępu do innych świadczeń (np. rent z tytułu niezdolności do pracy). W Polsce działa to szczególnie silnie dla kobiet, które odchodzą z rynku pracy nie tylko znacznie wcześniej niż Niemki, ale też wcześniej niż przeciętnie kobiety we wszystkich krajach UE. Wiek wyjścia z rynku pracy polskich mężczyzn rósł między 2001 a 2007 rokiem szybciej niż wiek wyjścia kobiet i jest bliski przeciętnemu dla wszystkich krajów Unii Europejskiej.

3. Zmiany systemów emerytalnych w ostatnich latach

W kolejnej części przedstawiony zostanie szczegółowy opis systemów emerytalnych obu krajów i ich zmian w ostatnim czasie. Skupiłam się przede wszystkim na tych, które mogą zachęcać do wczesnego odchodzenia na emeryturę albo dłuższego pozostawania w starszym wieku na rynku pracy. Jak bowiem wiadomo z literatury (np. [Gruber i Wise, 2002; Rust i Phelan, 1997]), cechy systemu zabezpieczenia społecznego istotnie wpływają na wiek, w jakim ludzie najczęściej odchodzą z rynku pracy pod koniec kariery zawodowej.

¹ Przekiętny wiek wyjścia z rynku pracy liczony jest na podstawie modelu, biorącego pod uwagę relatywne zmiany aktywności zawodowej z roku na rok w określonym wieku, źródło danych: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsi_exi_a&lang=en.

Niemcy

Niemiecki system emerytalny ma długie tradycje, sięgające czasów Bismarcka. W drugiej połowie XX wieku jego parametry były wielokrotnie zmieniane, chociaż nie wpływały na ogólną filozofię funkcjonowania. Po zjednoczeniu wschodniej i zachodniej części pewne modyfikacje pozwoliły na objęcie jednym systemem całego kraju — choć z różnymi rozwiązaniami przeznaczonymi dla osób w szczególnej sytuacji w starszym wieku. System Niemiec Wschodnich, bazujący na podobnym jak w całym bloku socjalistycznym państwie opiekuńczym, został zastąpiony przez system Niemiec Zachodnich. Oznaczało to w wielu przypadkach wzrost emerytur na Wschodzie, przy czym pracownicze fundusze emerytalne i prywatne ubezpieczenia (tzw. trzeci filar) odgrywały tam znacznie mniejszą rolę niż w zachodniej części kraju.

Obowiązkowy system emerytalny zarządzany jest przez Deutsche Rentenversicherung pod nadzorem Ministerstwa Pracy i Spraw Socjalnych. Osobny system dla urzędników państwowych podlega Ministerstwu Spraw Wewnętrznych.

Główne źródła finansowania wydatków na świadczenia to składki oraz subsydia z budżetu, które stanowią prawie jedną czwartą ogółu wydatków. W 2009 r. ubezpieczony i pracodawca płacili składkę równą w obu wypadkach 9,95% płacy brutto pracownika. Konieczne jest przynajmniej 5 lat płacenia składki, aby nabyć prawo do świadczenia. Jeśli dochód w starszym wieku ze wszystkich dostępnych źródeł jest niższy od określonego w przepisach minimum, udzielane jest wsparcie z systemu pomocy społecznej.

Obecny publiczny pracowniczy system emerytalny płacący świadczenia ok. 20 mln emerytów jest typu PAYG z silnym związkiem między zarobkami (składkami) a świadczeniami. Obejmuje 85% pracowników najemnych, są wyjątki dla urzędników państwowych, pracujących na własny rachunek czy w różnych formach nieobjętych pełnym zabezpieczeniem społecznym. Jako dopełnienie publicznego systemu PAYG funkcjonują dodatkowe programy emerytalne organizowane przez pracodawców dla pracowników (odpowiednik drugiego filaru) oraz szeroko zdefiniowany tzw. trzeci filar, czyli dobrowolne sposoby oszczędzania na czas emerytury.

Zmiany systemu emerytalnego wprowadzane od 1992 r. polegały na zmniejszaniu szczodrości systemu emerytalno-rentowego (z wyjątkiem świadczeń dla rodzin), a reforma z 2001 r. dodatkowo postawiła na wzrost znaczenia 2. i 3. filaru systemu emerytalnego jako źródeł zapewniania dochodu na czas starości.

Obecnie wysokość emerytury ustalana jest jako iloczyn czterech wielkości:

$$\text{emerytura} = \left(\sum_{j=1}^J EP_{i,j} \right) \cdot PT \cdot AF_j \cdot PV_t$$

gdzie:

EP — suma „punktów zarobkowych” odzwierciedlających relatywne zarobki pracownika w czasie kariery zawodowej,

PT — typ emerytury; $PT = 1$ dla emerytury zwykłej (po osiągnięciu określonego wieku i stażu),

AF — wprowadzony w 1992 r. parametr obniżający świadczenie przy wcześniejszej emeryturze (0,3% za każdy miesiąc, 3,6% za rok, maksymalnie 18% za 5 lat),

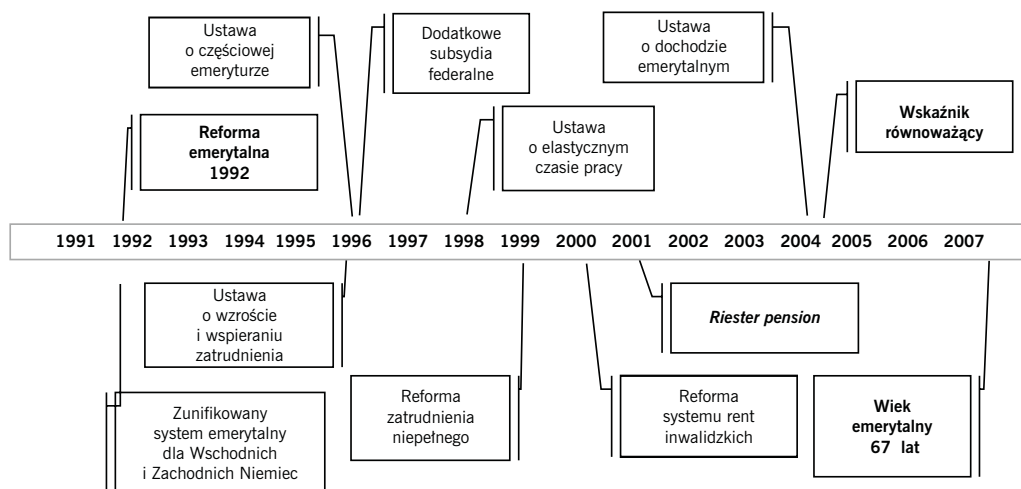
PV — bieżąca wartość emerytury uwzględniająca coroczną waloryzację.

$$PV_t = PV_{t-1} \cdot \frac{GE_{t-1}}{GE_{t-2}} \cdot \frac{100 - RP_{t-1} - CR_{t-1}}{100 - RP_{t-2} - CR_{t-2}} \cdot \left[\left(1 - \frac{OD_{t-1}}{OD_{t-2}} \right) \cdot \alpha + 1 \right]$$

Waloryzacja emerytur zależy od płac brutto (GE), pomniejszonych o składki (CR). Uwzględnia również składki do prywatnych funduszy emerytalnych (RP — *Riester Pension*, 2001) oraz wprowadzony w 2004 r. wskaźnik równoważący OD , który bierze pod uwagę zmiany liczby płacących składki i pobierających emerytury.

Od 1992 r. obniżono świadczenia w wypadku wcześniejszej emerytury, zmniejszono też atrakcyjność przechodzenia na wcześniejszą emeryturę np. dla kobiet, bezrobotnych czy ubezpieczonych z długim stażem pracy.

Prognozy demograficzne spowodowały w kolejnych latach decyzję o podniesieniu wieku emerytalnego. Wiek emerytalny z 65 lat dla obu płci w 2012 r. ma stopniowo wzrosnąć do 67 lat w 2029 r. Jedynie osoby ze stażem powyżej 45 lat będą mogły przejść na emeryturę w wieku 65 lat bez obniżania świadczenia.



Schemat 1.

Główne zmiany w niemieckim systemie emerytalnym po 1991 r.

Źródło: [Geyer, 2010].

Reforma przegłosowana w 2001 r. (*Riester Reform*) miała trzy główne cele. Po pierwsze ustabilizowanie wzrostu składki emerytalnej tak, aby nie przekroczyła 20% do 2020 r. i 22% do 2030 r., przy założeniu, że zbyt wysokie obciążenie składkami ma niekorzystny wpływ na wzrost gospodarczy i rynek pracy. Mechanizm zmian składki jest obecnie określony w prawie. Aby uniknąć zbyt dużych lub nagłych zmian w cyklu koniunkturalnym, wprowadzona została obowiązkowa rezerwa pozwalająca na fluktuacje miesięcznych wydatków w pewnym zakresie. Drugim celem było ograniczenie wydatków na emerytury przez zmianę formuły emerytalnej i oszczędności w systemie rent z tytułu niezdolności do pracy i rent wdowich. Wreszcie trzecim celem była promocja dodatkowych form oszczędzania na okres emerytury poza publicznym systemem emerytalnym przez subwencje do pracowniczych programów emerytalnych bądź zachęty podatkowe.

Do 2001 r. pracownicze programy emerytalne były przez pracodawców zakładane dobrowolnie, od 2002 r. prawo do nich ma każdy zatrudniony, objęty obowiązkiem ubezpieczenia społecznego. Składki wpłacane przez pracownika na wybraną prywatną formę oszczędzania są zwolnione z podatku dochodowego oraz składek na ubezpieczenie społeczne.

Schemat 1. pokazuje chronologię zmian wprowadzanych w niemieckim systemie emerytalnym i innych reform wspomagających zatrudnienie osób starszych.

Polska

Obecny polski system emerytalny wypłaca świadczenia dla 9,5 mln świadczeniobiorców i składa się z dwóch głównych części: systemu dla pracowników i pracujących na własny rachunek, zarządzanego przez ZUS i obsługującego ok. 80% świadczeniobiorców, oraz systemu dla rolników, zarządzanego przez KRUS i wypłacającego świadczenia ponad 16% świadczeniobiorców. Dodatkowo funkcjonują odrębne systemy dla służb mundurowych, sędziów i prokuratorów. Systemy mają różne zasady dotyczące płacenia składek oraz ustalania wysokości emerytur, w dwóch głównych obowiązują natomiast takie same zasady waloryzacji świadczeń.

Pracowniczy system emerytalny został wprowadzony w latach 20. X w., po II wojnie światowej zaś przeformułowano jego charakter tak, żeby zajmował odpowiednie miejsce w socjalistycznym systemie zabezpieczenia społecznego. Obowiązkowy system emerytalny dla rolników i ich rodzin funkcjonuje od 1977 r. i — odmiennie niż system dla pracowników — jest w ponad 90 procentach subsydiowany przez państwo. Składki pokrywają w nim obecnie jedynie ok. 6% wydatków na emerytury i renty.

Od początku lat 90. XX wieku wprowadzane były różne parametryczne zmiany, dotyczące głównie systemu pracowniczego. Ustawa z 17 października 1991 r. m.in. określiła obowiązującą do końca 2008 r. formułę ustalania wysokości świadczenia, usunęła różne dodatki do świadczeń, uwzględniając je w wysokości głównej emerytury, wprowadziła restrykcje na łączenie zarabia-

nia i pobierania jednocześnie świadczenia. Kolejne zmiany dotyczyły przede wszystkim zasad waloryzacji świadczeń emerytalnych, wysokości minimalnego świadczenia i ustalania podstawy wymiaru emerytur i rent.

1 stycznia 1999 roku wprowadzona została systemowa reforma emerytalna, zmieniająca znacząco zasady ustalania emerytur i nabywania prawa do nich. Zmiany objęły osoby urodzone po 1948 r., przy czym te urodzone przed 1 stycznia 1969 r. miały możliwość wyboru oszczędzania na emeryturę jedynie wpłacając całą składkę do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych albo przekazanie jej części do jednego z nowo powstałych otwartych funduszy emerytalnych (OFE). Ubezpieczeni urodzeni po 31 grudnia 1968 r. zostali objęci nowym systemem emerytalnym i obowiązkowo odkładają części składki na ubezpieczenie emerytalne w OFE.

W pierwszej wersji reforma emerytalna objęła także system emerytalny służb mundurowych, z czego w nowelizacji z 2003 r. zrezygnowano, powracając do odrębnego systemu zaopatrzeniowego dla tych osób. Co kilka lat powracają jednak dyskusje nad sposobem ewentualnego włączenia służb mundurowych w powszechny system.

W 1999 r. wprowadzono także zmiany zasad łączenia pracy zawodowej z pobieraniem emerytury — ograniczenia od tej pory obowiązywały jedynie kobiety poniżej 60. roku życia i mężczyźni poniżej 65. roku życia.

W zakresie rent z tytułu niezdolności do pracy główne zmiany zostały ogłoszone w 1997 i wprowadzone w 1998 roku, kiedy zaostorzono kryteria przyznawania świadczeń i wprowadzono kategorie niezdolności do wykonywania pracy (w miejsce grup inwalidzkich).

Na początku XXI wieku wprowadzano kolejne zmiany zasad waloryzacji emerytur, a w 2002 r. zlikwidowano istniejące od połowy lat 90. XX w. zasiłki przedemerytalne przy niewielkim rozszerzeniu dostępu do świadczeń przedemerytalnych. Nowa ustawa o świadczeniach przedemerytalnych — ograniczająca liczbę uprawnionych — obowiązuje od 2004 r.

Przed 1999 rokiem pracowniczy system emerytalny był typu PAYG o zdefiniowanym świadczeniu. Związek między indywidualnymi składkami a emeryturą był dość słaby, stopa zastąpienia — szczególnie dla osób mało zarabiających — wysoka, co stwarzało zachęty do przechodzenia na emeryturę w najniższym możliwym wieku. Do końca 2008 r. emerytura była wyznaczana wg następującej formuły:

$$\text{emerytura} = KB \cdot [0,24 + PS \cdot (0,013 \cdot LS + 0,007 \cdot LN)]$$

gdzie:

KB — kwota bazowa,

PS — indywidualny wskaźnik podstawy wymiaru, zależny od relacji średnich zarobków z 10 kolejnych lat pracy w ostatnich 20 latach przed emeryturą (albo z 20 wybranych lat z całego okresu pracy) do średnich zarobków w gospodarce ($PS \leq 250\%$),

LS — liczba lat składkowych danej osoby,

LN — liczba lat nieskładkowych, która nie może być większa niż $1/3$ lat składkowych ($LN \leq 1/3 \cdot LS$).

Reforma systemu miała na celu uodpornienie go na zmiany demograficzne i wprowadzenie elementów mających pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy w długim okresie przez zwiększenie stopy oszczędności i kapitalizację giełdy. Składka emerytalna została podzielona między dwa obowiązkowe fundusze: NDC (*notional defined contribution*) zarządzany przez ZUS oraz FDC (*financial defined contribution*) w formie otwartych funduszy emerytalnych, zarządzanych przez nowo utworzone powszechne towarzystwa emerytalne. Emerytura w nowym systemie zależy od sumy wpłaconych składek powiększonych o waloryzację lub stopę zwrotu i od dalszego oczekiwanego trwania życia w momencie przejścia na emeryturę (liczonego wspólnie dla kobiet i mężczyzn).

Taka konstrukcja uzależniła silniej emeryturę od długości kariery zawodowej i wieku przejścia na emeryturę. Każdy kolejny rok pracy daje większy względny przyrost emerytury niż w starym systemie, a przejście na emeryturę w niskim wieku będzie wiązało się ze znacznie niższą stopą zastąpienia. Stąd oczekiwanie, że wprowadzone zmiany spowodują późniejsze odchodzenie z rynku pracy starszych osób.

Zgodnie z początkowymi założeniami do końca 2006 r. miały być zlikwidowane możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę, jednak ze względów politycznych graniczny rok był dwukrotnie przesuwany, najpierw do końca 2007, a potem do końca 2008 r. Pod wpływem protestów górniczych przed wyborami parlamentarnymi w 2005 roku wprowadzono także korzystniejsze rozwiązania dla tej grupy zawodowej, która jako jedyna z objętych powszechnym systemem zachowała na razie prawo do niższego wieku emerytalnego i korzystniejszego sposobu ustalania świadczeń. Dla części pozostałych grup, które miały prawo do wcześniejszych emerytur, wprowadzono przejściowo tzw. emerytury pomostowe.

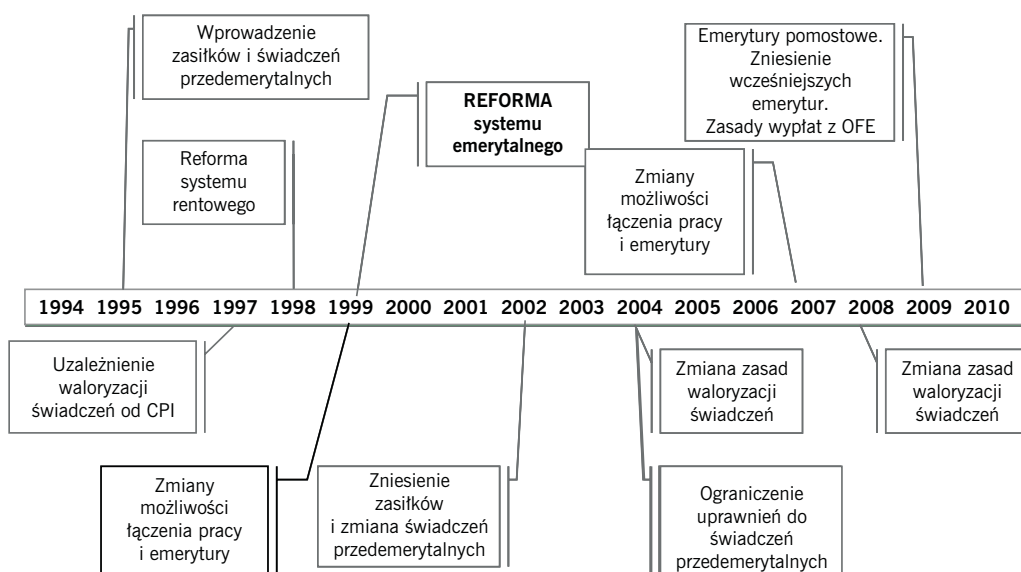
Mimo prób wprowadzenia — podobnie jak w Niemczech — stopniowego podwyższania wieku emerytalnego, a przynajmniej jego zrównania dla kobiet i mężczyzn, w Polsce jest wciąż duży opór społeczeństwa przed akceptacją takich zmian. Regularnie powtarzane badania opinii publicznej CBOS [2007 i 2010] od lat pokazują, że przeważająca większość badanych osób uważa, że obowiązujące obecnie rozwiązanie — czyli niższy o 5 lat wiek emerytalny kobiet — jest sprawiedliwe. Jednocześnie od 1995 r. spada odsetek respondentów uważających, że niższy wiek emerytalny kobiet jest sprawiedliwy — z 87% do 77% w 2010 r. Mimo informacji w mediach, prezentujących zależność między wysokością przyszłej emerytury a wiekiem emerytalnym, pomysł zrównania wieku emerytalnego obu płci popiera obecnie tylko jedna piąta respondentów [CBOS, 2010].

Wybierając optymalny wiek emerytalny dla mężczyzn najwięcej respondentów wskazuje na 60 lat, a dla kobiet 55 lat i to niezmiennie od 1995 r., mimo

niewielkich fluktuacji odsetka osób opowiadających się za różnymi rozwiązaniami. Jak widać, za najlepszy wiek pozwalający na odejście na emeryturę ludzie wskazują wiek wcześniejszych emerytur, zlikwidowanych od 2009 r., a tylko niewielki odsetek respondentów uważa, że optymalnym wiekiem jest odpowiednio 65 i 60 lat.

Zwolenników podwyższenia wieku emerytalnego jest więcej wśród starszych, lepiej wykształconych mieszkańców dużych miast. Za obniżeniem wieku emerytalnego częściej opowiadają się ankietowani poniżej 35. roku życia, mieszkańcy wsi oraz badani z niższymi dochodami na osobę w rodzinie.

Schemat 2. prezentuje chronologię głównych zmian wprowadzanych w polskim systemie zabezpieczenia społecznego między 1994 a 2010 rokiem.



Schemat 2.

Główne zmiany w polskim systemie emerytalnym po 1994 r.

Źródło: opracowanie własne.

Trzeci filar

Warto jeszcze krótko porównać rozwój dobrowolnego oszczędzania na okres starości, czyli szeroko pojętego trzeciego filara systemu emerytalnego, szczególnie że reformy w obu krajach zakładały między innymi większy udział dobrowolnych dodatkowych oszczędności w zabezpieczeniu dochodu na okres emerytury.

Jak wspomniano, jednym z celów zmian wprowadzonych w Niemczech w 2001 r. było stworzenie zachęt do dodatkowego oszczędzania na starość. Zaowocowało to zwiększeniem odsetka pracowników mających prywatne oszczędności emerytalne. W połowie 2010 r., w ramach *Riester Pension* (subsyste-

diowanych podatkowo emerytur prywatnych wprowadzonych w 2002 r.) prowadzonych jest około 14 milionów rachunków i umów, z czego większość to umowy ubezpieczeniowe. Na rynku działa ponad 400 dostawców tego typu planów emerytalnych. Projekcje wskazują, że suma zgromadzonych oszczędności w 2010 r. przekroczy 25 miliardów euro, a subsydia rządowe do tych planów osiągną poziom około 6 miliardów euro.

Oszczędności w *Riester Pension* są objęte przywilejami podatkowymi: odliczeniem składek od dochodu do opodatkowania do wysokości 4% płacy brutto (z maksymalnym progiem płacy). Opodatkowanie jest odsunięte na moment wypłaty emerytury. Dodatkowe przywileje należą się rodzinom z dziećmi i osobom o niskich dochodach. W fazie wypłat możliwe jest otrzymanie dożywotniej renty, ale istnieje również możliwość jednorazowego wycofania do 30% zgromadzonego kapitału, wypłaty programowanej oraz wykorzystania zgromadzonego kapitału jako zabezpieczenia przy kredycie mieszkaniowym. W niektórych planach są również możliwe ubezpieczenia na życie i świadczenia inwalidzkie. Plany są prowadzone albo w ramach pracowniczych programów emerytalnych (*Pensionkasse*), albo poprzez instytucje komercyjne, takie jak banki, firmy ubezpieczeniowe czy fundusze inwestycyjne, które mogą prowadzić fundusze emerytalne (*Pensionfonds*).

W szczególności osoby nisko zarabiające — z pierwszych decyli rozkładu wynagrodzeń — częściej oszczędzają w dobrowolnych prywatnych funduszach emerytalnych w porównaniu do innych krajów OECD [OECD, 2009].

W Polsce wprowadzona w 1999 r. reforma również zakładała, że trzeci filar będzie ważnym uzupełnieniem dochodów przyszłych emerytów, jednak na razie jest on słabo rozwinięty. Stworzono podstawy do zakładania tzw. pracowniczych programów emerytalnych, a od 2004 r. dodatkowo umożliwiano zakładanie Indywidualnych Kont Emerytalnych, z których zyski są zwolnione z podatku od zysków kapitałowych. Według danych Komisji Nadzoru Finansowego w 2010 r. prowadzonych było 790 tysięcy IKE, choć na niektóre nie wpływały składki. Oznacza to, że w taki sposób oszczędza około 5% pracujących. W wyniku kryzysu finansowego i niższych stóp zwrotu od 2008 r. spadło zainteresowanie otwieraniem nowych IKE. Pracownicze programy emerytalne skupiały w 2009 r. 333 tysiące uczestników, co było wzrostem w porównaniu z poprzednim rokiem.

Zachęty podatkowe do dodatkowych oszczędności na emeryturę są w Polsce słabsze niż w Niemczech: w IKE zyski zwolnione są z podatku od dochodów kapitałowych w przypadku wypłaty środków po 60. roku życia, pracodawca zaś zakładający pracowniczy program emerytalny może skorzystać z ulgi w świadczeniach na ubezpieczenia społeczne, gdyż finansowana przez niego składka nie jest wliczana do wynagrodzenia stanowiącego podstawę ustalania składek na obowiązkowe ubezpieczenia emerytalne i rentowe. W 2011 r. przy okazji reformy systemu emerytalnego przewidziano kolejny instrument, mający zachęcić do dodatkowego oszczędzania na emeryturę, obok

IKE i PPE zaczęną funkcjonować IKZE — Indywidualne Konta Zabezpieczenia Emerytalnego.

4. Wpływ reform na prognozy dotyczące systemów emerytalnych w przyszłości

Jednym ze źródeł porównywalnych prognoz długoterminowych dla systemów zabezpieczenia społecznego krajów członkowskich są prognozy przygotowywane przez Komisję Europejską i działającą w ramach Komitetu Polityki Ekonomicznej Ageing Working Group (Grupy Roboczej ds. Skutków Starzenia się Ludności). Dla Niemiec prognozy odnoszą się do wpływów i wydatków z obowiązkowego publicznego systemu emerytalnego oraz systemu dla urzędników państwowych. Dla prywatnych dobrowolnych programów emerytalnych nie ma na razie danych pozwalających na odpowiednie projekcje na przyszłość.

EC [2009] przewiduje, że wydatki brutto na analizowane emerytury w Niemczech wzrosną (wg założeń scenariusza bazowego) z 10,4% PKB w 2007 r. do 12,8% w 2060 r. Jednocześnie raport zauważa, że w porównaniu do sytuacji w 2000 r. relatywne wydatki są nieznacznie niższe i będą powoli malały aż do 2012 roku, co można przypisać korzystnym w tym okresie tendencjom demograficznym, ale również wprowadzanym reformom. Wtedy wpływ przechodzenia na emeryturę przez roczniki powojennego wyżu demograficznego przeważy skutki wprowadzanych reform.

Wydatki systemu dla urzędników państwowych jako odsetek PKB będą rosły aż do 2020 roku, potem pozostają stałe, co wynika ze starszej struktury wieku pracowników w tym systemie w porównaniu do powszechnego systemu publicznego.

Podniesienie wieku emerytalnego do 67 lat będzie wpływało na obniżenie wydatków systemu emerytalnego (w porównaniu do braku takiej zmiany) aż do końca trzeciej dekady XXI wieku, reformy zaś mające wpływ na zmniejszenie świadczeń (przy wcześniejszej emeryturze albo w wyniku uzależnienia wskaźnika korygującego od relacji liczby emerytów i płacących składki) nawet do końca czwartej dekady.

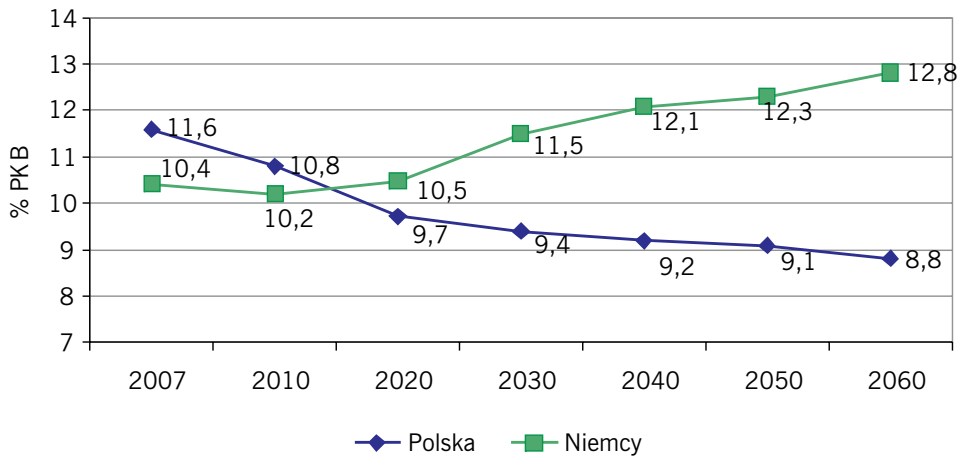
W wyniku reformy polskiego systemu emerytalnego przewiduje się, że wydatki na emerytury będą spadały z 11,6% PKB w 2007 r. do 8,75% PKB w 2060 r. [EC, 2009]. Znaczące obniżenie w pierwszych latach będzie wynikało z likwidacji możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę oraz stopniowego obejmowania nowych roczników emerytów nową formułą emerytalną opartą na zdefiniowanej składce. Wzrośnie udział emerytur wypłacanych z obowiązkowej części zarządzanej przez prywatne powszechne towarzystwa emerytalne.

Dekompozycja zmian wydatków na emerytury pokazuje, że duży wpływ będzie miał wzrost stopy obciążenia demograficznego, czyli relacji liczby ludzi w wieku 65+ lat do ludzi w wieku 15.–64. lata. Ten proces będzie działał

w kierunku wzrostu wydatków emerytalnych. Natomiast wpływ na ich zmniejszenie będzie miało zwiększenie aktywności zawodowej i zmniejszenie przeciętnej względnej wysokości świadczeń emerytalnych.

Przyszłe zmiany oczekiwanego trwania życia w systemie aktuarialnie neutralnym będą miały znacznie mniejszy wpływ na stabilność systemów emerytalnych obu krajów. Wyższa stopa zatrudnienia w długim okresie będzie miała niewielki wpływ, gdyż po jakimś czasie przekłada się ona — przez dłuższy przeciętny staż pracy i płacenia składek — na wyższe emerytury.

Podsumowując, wydatki na publiczne systemy zabezpieczenia społecznego będą zmieniały się według prognoz w różnych kierunkach. Porównane na wykresie 5. dane dla publicznych systemów emerytalnych pokazują, że skutkiem reform jest słabszy niż bez nich wzrost wydatków w Niemczech i nawet ich spadek w Polsce.



Wykres 5.

Przewidywane wydatki na system emerytalny w % PKB w latach 2007–2060

Źródło danych: [EC, 2009].

Jabłonowski i inni [2010] w swoich oszacowaniach wpływu wprowadzonych reform na finanse systemu zabezpieczenia społecznego pokazują, że reforma polskiego systemu emerytalnego w dużym stopniu uodporniła go na zmiany struktury wieku ludności w długim okresie. Poprzez automatyczne uzależnienie przyszłych świadczeń od wysokości wpłaconych składek i oczekiwanego trwania życia w momencie przejścia na emeryturę przyszłe wydatki będą zrównoważone wpływami do systemu emerytalnego. W krótszym okresie — czyli w najbliższych dwóch dekadach — sytuacja jest jednak mniej optymistyczna. W tym okresie nakładające się zjawiska wypłaty emerytur ze starego systemu dla licznych pokoleń osób starszych i malejących wpływów ze składek mniej licznych pokoleń pracujących doprowadzą do deficytu funduszu ubezpieczeń społecznych.

Osobne prognozy dotyczące systemów emerytalnych koncentrują się na ich funkcji dochodowej, czyli zapobieganiu ubóstwu starszych osób. Kwestie adekwatności emerytur wymagają w obu krajach odpowiedniej uwagi.

Interesująca analiza mikrosymulacyjna dla Niemiec — przedstawiona w opracowaniu Geyera i Steinera w tym numerze „Ekonomii” — pokazuje, że młodsze kohorty mogą mieć w przyszłości relatywnie niższe emerytury, ze względu na odmienne kariery zawodowe, niż te, których otrzymywali obecni emeryci. Wzrost bezrobocia i spadek zatrudnienia w pełnym wymiarze godzin może obniżyć świadczenia szczególnie w Niemczech Wschodnich i dla kobiet.

Wstępne oszacowania przyszłej stopy zastąpienia ostatnich zarobków emeryturą w Polsce pokazują, że świadczenie z dwóch obowiązkowych filarów będzie w przyszłości relatywnie niższe od obecnego. Dotyczyć to może przede wszystkim kobiet z przeciętnie krótszym stażem pracy i obecnie niższym wiekiem emerytalnym, a wynika z formuły emerytalnej opartej na zdefiniowanej składce (nie zaś, jak w przeszłości, na zdefiniowanym świadczeniu).

5. Podsumowanie

Porównano powyżej dwa kraje — Niemcy i Polskę — które wprowadziły w ciągu ostatnich kilkunastu lat wiele zmian do swoich systemów emerytalnych. Od końca lat 90. XX w. zmiany w obu systemach szły w podobnym kierunku, choć różnymi drogami. W uproszczeniu można zdefiniować trzy filary systemu emerytalnego wg podziału Banku Światowego. Obowiązkowy pierwszy filar w postaci publicznego obowiązkowego systemu, drugi filar, którym w Niemczech są pracownicze systemy emerytalne, a w Polsce obowiązkowe otwarte fundusze emerytalne, wreszcie trzeci filar — dobrowolne oszczędności — które w Niemczech mogą być subsydiowane ze środków publicznych.

W Niemczech skutkiem równoległe opracowywanych reform rynku pracy i systemu emerytalnego było podniesienie efektywnego wieku emerytalnego i wzrost stopy zatrudnienia osób starszych. Poprawiły się także prognozy stabilności finansowej systemu emerytalnego. Wyniki estymacji wysokości składek, które trzeba będzie płacić w efekcie obecnie przeprowadzonych reform [Geyer, 2010], dają najniższą składkę emerytalną w porównaniu z sytuacją sprzed początku reform i z sytuacją po wprowadzeniu kolejnych etapów zmian. Już w 2007 r. składka ta jest o 5 punktów procentowych niższa niż przewidywały prognozy z 1987 r.

Spadek, a przynajmniej zapobieżenie wzrostowi obciążenia składkami na ubezpieczenia społeczne, oznacza, że stopa zastąpienia w obu systemach emerytalnych będzie niższa niż przed zmianami. Np. o ile w Niemczech kilka lat temu stopa zastąpienia sięgała nawet 80%, to po pełnym wprowadzeniu reform szacuje się, że spadnie ona do poziomu około 60%, z czego prawie 20% będzie pochodzić z dodatkowych oszczędności emerytalnych, czyli z *Riester Pension*.

Równoległe z prognozami dotyczącymi wydatków na poziomie makroekonomicznym pojawiają się opracowania badające wpływ reform na relatywną

wysokość przyszłych świadczeń. Przywoływany raport [EC, 2009] szacuje do tego celu relację przeciętnej wysokości emerytury z publicznego i prywatnego systemu emerytalnego do przeciętnej wynagrodzenia w gospodarce. Dla Niemiec przewidywany jest spadek tej relacji z 51% w 2007 r. do 42% w 2060 r., w Polsce — obniżenie jej w tym samym okresie nawet silniej — z 56% do 31 %.

Istnieje także kilka obszarów, w których wciąż jest miejsce na dalsze reformy. Zwiększenie wciąż niskiej aktywności zawodowej w starszym wieku w Polsce wymaga zdaniem wielu ekspertów zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, a także rozważenie podniesienia go w przyszłości oraz bardziej skutecznego wsparcia dłuższej pracy osób starszych. Pamiętając o niskim poparciu opinii publicznej dla takiego rozwiązania, przypomnieć należy, że także w Niemczech początkowo protestowano (głównie związki zawodowe) przeciwko zrównaniu wieku emerytalnego dla obu płci, a potem jego podniesieniu. Protestujący wskazywali na podniesienie składki jako na preferowane przez nich rozwiązanie problemu zmian stopy obciążenia demograficznego w systemie emerytalnym.

Kryzys rozpoczęty w 2008 roku zwrócił także uwagę decydentów na konieczność ograniczenia ryzyka rynków finansowych dla emerytów, których dochód na emeryturze w coraz większym stopniu ma w przyszłości zależeć od stopy zwrotu na rynkach finansowych. Stąd konieczność promowania przechodzenia od bardziej ryzykownych inwestycji i form oszczędzania do tych dających może niższą stopę zwrotu, ale bezpieczniejszych w ostatnich latach przed emeryturą.

Bibliografia

- CBOS, 2007, *Wiek emerytalny kobiet i mężczyzn*, komunikat z badań BS/155/2007.
- CBOS, 2010, *Wiek emerytalny kobiet i mężczyzn — taki sam czy różny*, komunikat z badań BS/49/2010.
- EC, 2009, *Pension schemes and pension projections in the EU-27 Member States — 2008–2060. Report*, „European Economy Occasional Papers” 56, Oct. 2009.
- Geyer J. (2010), prezentacja na konferencję 29.10.2010 r. WNE UW / DIW.
- Góra M., Wagner G.G., 2001, *Pension Reforms in Germany and Poland. Two Diverse Cases of „Security Through Diversity”*, „DIW Research Note” No. 8.
- Gruber J., Wise D.A. (red.), 2002, *Social Security Programs and Retirement Around the World: Micro Estimation*, „NBER Working Paper” Nr 9407.
- Hinrichs K., 1998, *Reforming the Public Sector Pension Scheme in Germany: The End of the Traditional Consensus*, tekst prezentowany na XIVth World Congress of Sociology, International Sociological Association, Montreal, Kanada, 26 VII — 1 VIII 1998.
- Jabłonowski J., Mueller Ch., Raffelhueschen B., 2010, *A fiscal outlook for Poland using Generational Accounts*, „Forschungszentrum Generationenverträge discussion paper” nr 47, Freiburg.
- Ney S., 2001, *Pension Reform in Germany*, <http://www.iccr-international.org/pen-ref/>.
- OECD, 2000, *Reforms for an Ageing Society*, OECD, Paryż.
- OECD, 2009, *Pensions at a Glance: Retirement-Income Systems in OECD Countries*, OECD, Paryż.

Perek-Bialas J., Chlon-Domińczak A., Ruzik A., 2001, *Pension Reform in Poland*, <http://www.iccr-international.org/pen-ref/>.

Rust J., Phelan C., 1997, *How Social Security and Medicare Affect Retirement Behavior in a World of Incomplete Markets*, „Econometrica”, tom 65, nr 4, s. 781–831.

Van de Kaa D.J., 1987, *Europe's Second Demographic Transition*, „Population Bulletin” nr 42/1.

A b s t r a c t Poland and Germany—a comparison of systems and pension reforms in both countries



Aim of the following paper was to compare changes in the German and Polish pension systems caused by demographic and labour market trends observed in recent decades.

Since 1990s, those changes were similar in two systems although ways to reach the goal differed. Both countries have obligatory public components of the pension system. There are also so called second pillars, i.e. employees pension plans in Germany and obligatory open pension funds in Poland. Then, there exists the third pillar—voluntary savings for the old age—linked to tax exemptions or subsidies.

The result of the described reforms are more favourable forecasts of the financial stability of both pension systems. Another one is also future (and already observed in Germany) increase in the effective retirement age and employment rate of older workers.