

UBEZPIECZENIA SPOŁECZNE

T E O R I A I P R A K T Y K A

Dwumiesięcznik Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

nr 6 (123) 2014

**Systemy emerytalne wybranych krajów –
Chile, Niemiec, Polski, Szwecji,
Wielkiej Brytanii i Włoch –
na przełomie XX i XXI wieku**

OD REDAKCJI	1
TEORIA I PRAKTYKA UBEZPIECZEŃ	
<i>Wprowadzenie –</i>	
Maria Strzelecka	2
<i>Polski system emerytalny po zmianie ustrojowej (1989–2014) –</i>	
Aleksandra Wiktorow	4
<i>Przeobrażenia systemu emerytalnego w Wielkiej Brytanii –</i>	
Zofia Czepulis-Rutkowska	13
<i>System emerytalny w Niemczech – analiza aktualnych tendencji</i>	
<i>na tle dotychczasowego procesu reformowania –</i>	
Sylwia Pieńkowska-Kamieniecka, Joanna Rutecka	19
<i>System emerytalny w Szwecji –</i>	
<i>przykład innowacyjnego i stabilnego finansowo</i>	
<i>rozwiązania problemu zabezpieczenia dochodów na starość –</i>	
Maria Szczur	34
<i>Reformy włoskiego systemu emerytalnego –</i>	
Ewa Borowczyk	46
<i>Reformy systemu emerytalnego w Chile w latach 1980–2014 –</i>	
Krzysztof Janek	53
KOORDYNACJA SYSTEMÓW ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO	
<i>Prawo do emerytury osób</i>	
<i>przemieszczających się w Unii Europejskiej</i>	
<i>w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE –</i>	
Gertruda Uścińska	60
ROCZNY SPIS TREŚCI	
<i>Artykuły zamieszczone w dwumiesięczniku „Ubezpieczenia Społeczne.</i>	
<i>Teoria i Praktyka” w roku 2014 – według działów</i>	
	66

Numer specjalny
prezentujący kierunki zmian
systemów emerytalnych w wybranych krajach

Wydawca:

Zakład Ubezpieczeń Społecznych,
 01-748 Warszawa,
 ul. Szamocka 3, 5

Rada programowa:

przewodnicząca – Alicja Żelichowska,
 członkowie: Zofia Czepulis-Rutkowska,
 Paweł Jaroszek, Małgorzata Olszewska,
 Hanna Perło, Marek Pogonowski,
 Aleksandra Wiktorow, Agata Wiśniewska,
 Hanna Zalewska

Zespół redakcyjny:

Maria Strzelecka
 Łucja Kucharczyk-Rok

Współpraca:

Agnieszka Kostrowiecka

Adres Redakcji:

01-748 Warszawa,
 ul. Szamocka 3, 5,
 pokój A 343
 tel. 22 667 13 66,
 e-mail: redakcja.us@zus.pl

Redakcja zastrzega sobie prawo do redagowania, skracania i zmiany tytułów zamówionych tekstów

Projekt graficzny:

Grażyna Faltyń

Łamanie, korekta i druk:

Poligrafia ZUS w Warszawie.
 Nakład 2270 egz. Zamówienie nr 2402/14.

Drodzy Czytelnicy,



Systemy emerytalne są formą materialnego zabezpieczenia ludzi na czas zaprzestania działalności zarobkowej z powodu osiągnięcia określonego wieku. W Europie, która jest prekursorem tego rodzaju zabezpieczenia, funkcjonują różne modele systemów emerytalnych. Źródłami ich finansowania są składki pracowników i pracodawców oraz środki publiczne z budżetu państwa.

Krajowe systemy emerytalne powstawały i rozwijały się w odmiennych warunkach gospodarczych i społecznych, kształtujących konkretne rozwiązania prawne i organizacyjne, w tym zakres i poziom świadczeń oraz źródła ich finansowania. Są one nie tylko narzędziem polityki socjalnej państwa, ale mają również istotny wpływ na sferę gospodarki i stan finansów publicznych. Wydatki na cele emerytalne stanowią bowiem znaczną pozycję w kosztach działalności firm i instytucji oraz w wydatkach budżetu państwa.

Rosnące koszty finansowania systemów emerytalnych spowodowane procesami demograficznymi, zmianami społecznymi i ogólnoświatowym kryzysem ekonomicznym wymuszają dokonywanie reform tych systemów. Zmiany zostały przeprowadzone w większości krajów. W Polsce fundamentalna reforma systemu emerytalnego, wprowadzająca indywidualne konta ubezpieczonych i kapitałowe źródło finansowania, została ostatnio istotnie zmodyfikowana przez uregulowania dotyczące OFE. Wprowadzone rozwiązanie wzbudziło wiele kontrowersji zarówno w środowisku eksperckim, jak i w społeczeństwie. Przedtem wiele sporów i dyskusji wywołało podwyższenie wieku emerytalnego.

Oceny reform emerytalnych w Polsce mają często mało rzetelny, populistyczny charakter. Stąd pomysł przygotowania specjalnego numeru, prezentującego kierunki zmian w systemach emerytalnych innych krajów, zwłaszcza europejskich. Polecam go uwadze Czytelników z nadzieją, że zawarte w nim teksty będą pomocne w wypracowaniu własnej opinii w tej kwestii.

Marie Strzelecka

Maria Strzelecka

Wprowadzenie

Analizując dotychczasowe reformy systemów emerytalnych można stwierdzić, że początkowo, w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku, miały one na celu przede wszystkim poprawę ich równowagi finansowej. Zmiany polegały na zmniejszeniu wydatków przez takie działania jak na przykład ograniczanie przywilejów branżowych, wydłużanie stażu pracy niezbędnego do uzyskania prawa do emerytury, podwyższanie wieku uprawniającego do świadczenia, wprowadzanie zachęt do uczestnictwa w prywatnych programach oszczędzania na emeryturę. Koncentrowały się one więc na modyfikacjach parametrów istniejącego systemu.

Z czasem okazało się, że działania te nie są wystarczające. Starzenie się ludności, zmiany ekonomiczne i w ramach rodziny oraz ich skutki dla gospodarki i rynku pracy wymusiły rewizję paradygmatu obowiązujących systemów emerytalnych. Groźba załamania się finansów publicznych na skutek obciążeń rosnącymi dotacjami do wydatków emerytalnych spowodowała wprowadzanie finansowania kapitałowego i indywidualnych kont emerytalnych. Państwa rozpoczęły przenoszenie odpowiedzialności za poziom życia na emeryturze na obywateli, promując tworzenie pracowniczych i prywatnych funduszy emerytalnych.

Konieczność dokonania radykalnych zmian w systemach emerytalnych, dostosowujących je do współczesnych wymagań ekonomii, uwarunkowań społecznych i indywidualnych potrzeb jednostek, stała się jeszcze bardziej widoczna w dobie globalnego kryzysu ekonomicznego. Coraz powszechniejsza wśród ekspertów i polityków staje się idea wprowadzenia minimalnej emerytury obywatelskiej finansowanej z podatków, uzupełnianej oszczędnościami z branżowych planów pracowniczych i własnych celowych oszczędności obywateli.

Analizując przebieg reform systemów emerytalnych należy odnotować zmianę w sposobie podejścia organizacji międzynarodowych i ekspertów do rozwiązań systemowych, polegającą na zaprzestaniu poszukiwania i rekomendowania rozwiązań wzorcowych. Zarówno Bank Światowy, jak i Unia Europejska podkreślają obecnie, że nie ma uniwersalnego systemu emerytalnego. Każdy kraj powinien poszukiwać własnego modelu, dostosowanego do swoich specyficznych

uwarunkowań ekonomicznych, społecznych i kulturowych. Doświadczenia poszczególnych krajów powinny być wykorzystywane do prac projektowych, nie zaś przenoszone bezpośrednio do innej rzeczywistości ekonomiczno-społecznej.

W „Białej Księdze” z 2012 roku dotyczącej emerytur Komisja Europejska stwierdza, że „wyzwaniem dla polityki emerytalnej jest wprowadzenie w życie systemu, który jest finansowo stabilny, tak aby móc osiągnąć podstawowy cel systemów emerytalnych, czyli zapewnić adekwatne dochody na emeryturze i umożliwić starszym ludziom korzystanie z godziwego standardu życia i niezależności ekonomicznej.”¹ Dla osiągnięcia tych celów konieczne jest lepsze zrównoważenie lat aktywności zawodowej z okresem spędzonym na emeryturze. Komisja Europejska zaleciła następujące rozwiązania systemowe:

- powiązanie wieku emerytalnego z dłuższym średnim trwaniem życia,
- ograniczenie dostępu do systemów wczesnych emerytur i innych możliwości wczesnego zaprzestania aktywności zawodowej,
- wspieranie dłuższego życia zawodowego za pomocą takich działań, jak poprawa dostępu do możliwości uczenia się przez całe życie, dostosowanie miejsc pracy do wzrastającego zróżnicowania psychofizycznych możliwości pracowników,
- tworzenie możliwości zatrudnienia dla starszych pracowników i wspieranie aktywnego i zdrowego starzenia się,
- zrównanie ustawowego wieku emerytalnego mężczyzn i kobiet,
- wspieranie uzupełniających oszczędności emerytalnych w celu zwiększenia dochodów na emeryturze.

W Polsce w latach 80. XX wieku przepisy emerytalne zmieniane były wielokrotnie, stosownie do potrzeb chwili, w sposób chaotyczny, bez przyjęcia konsekwentnego, docelowego kierunku. Zasadnicza zmiana systemu emerytalnego wprowadzona została reformą z roku 1999. Z perspektywy czasu eksperci oceniają ją różnie – ma ona zarówno zwolenników, jak i przeciwników. Najbardziej krytykowany jest fakt zbyt pospiesznego wprowadzenia reformy w życie, bez spełnienia zakładanych warunków i przygotowania szczegółowych przepisów prawnych oraz bez

¹ *Biała Księga. Plan na rzecz adekwatnych, bezpiecznych i stabilnych emerytur*. Dokument COM (2012) 55 wersja ostateczna, 16.02.2012, s. 10–11, ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId...pl, dostęp: 05.11.2014.

systematycznego monitorowania skutków i nanoszenia stosownych korekt.

W efekcie po 15 latach od wprowadzenia reformy, pod presją aktualnego stanu finansów publicznych, dokonywane są w polskim systemie emerytalnym zmiany kwestionujące podstawowe jej założenia. Spór o kształt polskiego systemu emerytalnego ciągle trwa.

Ponieważ problemy z przystosowaniem systemu emerytalnego do nowych uwarunkowań ekonomiczno-społecznych są udziałem większości krajów, warto prześledzić jak są rozwiązywane. Stąd pomysł przygotowania numeru specjalnego „Ubezpieczeń Społecznych”, zawierającego opis reform emerytalnych w wybranych krajach. Jego autorką jest dr Zofia Czepulis-Rutkowska z Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, członek Rady Programowej czasopisma. Zaproponowała ona zakres tematyczny i skompletowała zespół autorski, w którego skład weszli eksperci z dziedziny ubezpieczeń społecznych, reprezentujący zarówno środowisko naukowe jak i praktyków.

Wybór krajów podyktowany był znaczeniem i przydatnością ich doświadczeń dla warunków polskich. Obok krajów europejskich – Niemiec, Szwecji, Wielkiej Brytanii i Włoch – w gronie wybranych państw znalazło się również Chile. Uzasadnieniem jest tu fakt, że przykład tego kraju stanowił ważną inspirację dla twórców polskiej reformy emerytalnej, zaś losy reformy chilijskiej dostarczają argumentów krytykom finansowania emerytur przez prywatne fundusze kapitałowe.

Z uwagi na znaczenie unijnych przepisów o koordynacji dla gwarantowania pracownikom i innym osobom korzystającym z prawa do swobodnego przemieszczania się w UE podstawowej ochrony socjalnej, w tym prawa do emerytury, w numerze zamieszczony został

również tekst przedstawiający te przepisy w kontekście orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości UE (rozstrzygających niezgodności przepisów unijnych i przepisów krajowych).

Przedstawione opisy procesu reformowania systemów emerytalnych w wybranych krajach dostarczają wielu szczegółowych informacji dotyczących wprowadzanych rozwiązań. Płyną z nich również dwa, ważne dla powodzenia wprowadzanych reform, spostrzeżenia natury ogólnej.

Pierwsze nasuwa się przy lekturze tekstu o systemie szwedzkim, który uważany jest za rozwiązanie modelowe ze względu na połączenie cech stabilności finansowej w długiej perspektywie czasowej, transparentności i wiarygodności. Dotyczy ono organizacji i przebiegu prac nad przygotowaniem, a następnie wdrażaniem reformy. Powodzenie procesu zmian w szwedzkim systemie emerytalnym jest wynikiem skutecznego poszukiwania konsensusu wśród wszystkich partnerów społecznych i dobrego przygotowania reformy, a później konsekwentnego jej realizowania. Pierwsze prace nad reformą, wprowadzoną w 1999 roku, rozpoczęły się w roku 1984. Proces wdrażania reformy zakończył się w roku 2003.

Drugie spostrzeżenie, na przykładzie Wielkiej Brytanii, dotyczy znaczenia określenia podstawowego ideowego celu systemu emerytalnego, który, mimo dokonywanych modyfikacji, pozostaje niezmienny. W systemie brytyjskim zmiany podejmowane w reakcji na sytuację gospodarki i zjawiska społeczne były w okresie powojennym wyjątkowo liczne. Niezmienna natomiast pozostaje przyświecająca im podstawowa idea – wywodząca się z raportu Williama Beveridge'a z 1942 roku – ochrona ludzi przed ubóstwem w okresie starości. ■

Aleksandra Wiktorow

Akademia Finansów i Biznesu Vistula

Polski system emerytalny po zmianie ustrojowej (1989–2014)

Zmiany w systemie emerytalnym w latach 1989–1996

Emerytury przed ustawą rewaloryzacyjną z 1991 roku

Ubezpieczenia społeczne, a zwłaszcza emerytury, stały się poważnym problemem społecznym i ekonomicznym już przed transformacją ustrojową. Wynikało to, przede wszystkim, z rosnącej stale inflacji. Ustawę emerytalną, uchwaloną w grudniu 1982 roku¹, zmieniano w latach 1983–1989 aż dwunastokrotnie. Nie wprowadzono co prawda warunków uprawniających do świadczeń i zasad ustalania wymiaru tych świadczeń, ale różne regulacje dotyczące podwyżek związanych z inflacją bardzo naruszały zaufanie do całego systemu emerytalnego.

Zmiany były wdrażane metodą prób i błędów: podwyższano raz stare, raz nowsze emerytury i renty, w zależności od tego, jakie efekty przyniosła poprzednia zmiana. Podwyżki te doprowadziły do tego, że przechodzący na emeryturę czy rentę dostawali świadczenia wyższe, nawet dość znacznie, od podstawy wymiaru, czyli wynagrodzenia, od jakiego były obliczane. Spotkało się to ze znaczącą krytyką, zwłaszcza ze strony osób, którym świadczenia przyznano wcześniej. Liczne zmiany w systemie emerytalnym przeprowadzone w latach 80. XX wieku doprowadziły do olbrzymiego chaosu: nie istniały żadne proporcje między świadczeniami przyznanymi w różnych okresach. Zdarzało się, że osoby starsze miały wysokie emerytury, a młode niskie, ale też na odwrót – wysokość świadczenia zależała bowiem głównie od tego, na mocy której z kolejnych ustaw było ono podwyższane. Nie można było jednoznacznie

stwierdzić, że emerytury przyznane najdawniej są najniższe, ale na pewno emerytury przyznane w IV kwartale 1989 roku były wyższe od pozostałych.

W 1990 roku próbowano naprawić sytuację, wprowadzając automatyczną waloryzację emerytur i rent. Świadczenia miały wzrastać, gdy planowany wzrost płac w danym kwartale przekraczał 5 proc. Zniesiono poprzednio istniejące kwotowe limity podwyżek, wobec czego wszystkie emerytury i renty wzrastały równomiernie. Nie trzeba już było przeprowadzać stosowanych dotychczas podwyżek *ad hoc*, ale automatyczna waloryzacja została nałożona na wypaczoną wcześniej regulacją strukturę świadczeń, utrwalając ją. Po raz pierwszy zastosowano też parametrycznie ustaloną emeryturę minimalną, określając ją na poziomie 35 proc. planowanego na dany kwartał przeciętnego wynagrodzenia (taki poziom miała też renta inwalidzka I i II grupy oraz renta rodzinna, natomiast renta inwalidzka III grupy – 27 proc.)².

Ta niezwykle zagmatwana struktura świadczeń jeszcze bardziej skomplikowała się po przyjęciu w grudniu 1990 roku ustawy rewaloryzującej emerytury i renty dla 80-latków³, zaproponowanej przez posłów i przeformowanej przy sprzeciwie rządu. Tym, którzy ukończyli 80 lat przed końcem 1990 roku, przeliczono świadczenia, stosując następujący wymiar: 25 proc. przeciętnego wynagrodzenia będącego podstawą waloryzacji w IV kwartale 1990 roku plus 1,5 proc. podstawy wymiaru za każdy rok zatrudnienia. Po takim przeliczeniu emerytury osób mających więcej niż 80 lat były wyższe niż świadczenia przysługujące pozostałym uprawnionym.

Każda emerytura miała gwarantowany pierwszy składnik wynoszący 25 proc. przeciętnego wynagrodzenia, co

¹ Ustawa z dnia 14 grudnia 1982 roku o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. nr 40, poz. 267).

² Ustawa z dnia 24 maja 1990 roku o zmianie niektórych przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym (Dz.U. nr 36, poz. 206).

³ Ustawa z dnia 14 grudnia 1990 roku o rewaloryzacji emerytur i rent dla osób, które ukończyły 80 lat oraz o zmianie niektórych przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym (Dz.U. nr 92, poz. 540).

dla osób z zarobkami poniżej średniej (a takich jest około 70 proc.) oznaczało jeszcze większy udział tej części, którą można nazwać „socjalną”, niezwiązanej z uprzednim wkładem finansowym do systemu. Można powiedzieć, że szczególnie uprzywilejowani byli wszyscy prowadzący działalność, bo oni płacili (i nadal płacą) składki od kwoty równej 60 proc. przeciętnego wynagrodzenia. Wszyscy z tej grupy ubezpieczonych mieli więc na wstępie stopę zwrotu na poziomie prawie 42 proc., powiększaną dodatkowo w zależności od stażu ubezpieczenia.

Zastosowanie do wszystkich świadczeń (nie tylko emerytur, ale również rent inwalidzkich i rodzinnych) wymiaru takiego jak dla 80-latków, przy olbrzymiej i szybko rosnącej liczbie emerytów, oznaczałoby gwałtowny wzrost wydatków i praktycznie doprowadziłby do stopy zastąpienia na poziomie bliskim 80 proc. Było to niemożliwe do realizacji oraz niebezpieczne dla ówczesnych i przyszłych finansów publicznych. Wystarczy przypomnieć, że nowo przyznanych emerytur było w 1990 roku 321,7 tys., a w roku 1991 – 496,9 tys. (przy czym średnia miesięczna liczba emerytur w 1990 roku wynosiła 2 353 tys.)⁴, podczas gdy przeciętnie na emeryturę przechodziło wcześniej rocznie około 120 tys. osób.

Tak olbrzymi przyrost liczby nowych emerytur wynikał przede wszystkim z regulacji dopuszczającej możliwość przechodzenia na emeryturę bez względu na wiek dla osób zwalnianych grupowo⁵. Fakt, że każdy mógł na podstawie zeznań świadków doliczyć sobie pracę w gospodarstwie rolnym (już od 16 roku życia), spowodował lawinę chętnych do przejścia na wcześniejszą emeryturę, tym bardziej, że była ona wysoka w stosunku do zarobków i nie uniemożliwiała łączenia jej z dalszą pracą. Nie ulega wątpliwości, że sposób dokumentowania pracy w rolnictwie dawał pole do dużych nadużyć. Dlatego też szybko zrezygnowano z wcześniejszych emerytur w takiej postaci, zastępując je innymi, bardziej restrykcyjnymi rozwiązaniami.

Założenia ustawy rewaloryzacyjnej z 1991 roku i ich realizacja

Nowy rząd, powołany w styczniu 1991 roku, za najważniejsze zadanie w dziedzinie ubezpieczeń społecznych uznał uporządkowanie sytuacji w portfelu emerytur i rent, czyli przygotowanie takich zasad wymiaru i waloryzacji, które pozwoliłyby znieść zależność wysokości świadczeń od daty ich przyznania

i dotychczasowych chaotycznych działań, opisanych wyżej. Było to niezwykle trudne, gdyż niektóre świadczenia były wyższe od podstawy swojego wymiaru (czyli płac uzyskiwanych przed emeryturą), a ustawa z grudnia 1990 roku dla 80-latków, dająca bardzo wysoką stopę zastąpienia i niespotykany dotąd w polskim systemie emerytalnym poziom redystrybucji, wprowadziła dodatkowe ograniczenia.

Podstawowym założeniem przyjętym przy tworzeniu ustawy rewaloryzacyjnej w 1991 roku było zlikwidowanie różnic w wysokości świadczeń przyznanych w różnych okresach osobom mającym jednakowy staż pracy i jednakową podstawę wymiaru (wynagrodzenie przed emeryturą). Jednocześnie zamierzano unowocześnić system emerytalny, wyeliminować z niego możliwie dużo elementów pozaubezpieczeniowych, przeprowadzić zmiany racjonalizujące system i mające zapewnić mu większą efektywność. Brano przy tym pod uwagę zmiany w strukturze demograficznej ludności, które w niedalekiej przyszłości zaczęłyby negatywnie oddziaływać na sytuację finansową ubezpieczeń społecznych.

Prace sejmowe nad ustawą były burzliwe. Komisja Polityki Społecznej odrzuciła projekt w całości. Po interwencjach zajęła się jego okrojona wersją, czyli sprawami bez których nie można byłoby przeprowadzić rewaloryzacji (uznano ją za konieczną). Niestety było przyjęcie poprawki Senatu wprowadzającej specjalne przeliczniki dla świadczeń górniczych, bardzo podwyższające ich wymiar. W projekcie zapisano też, że ustawa straci moc od 1994 roku.

Główne punkty zrealizowane ustawą z 1991 roku o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw⁶ były następujące:

- wydłużenie okresu, z którego będzie brane pod uwagę waloryzowane wynagrodzenie lub dochody będące podstawą wymiaru świadczenia, do kolejnych 10 lat wybranych z ostatnich 20 lat ubezpieczenia lub dowolnych 20 lat wybranych z całego okresu ubezpieczenia (przed reformą podstawą wymiaru było wynagrodzenie z ostatnich 12 miesięcy),
- ograniczenie udziału okresów równorzędnych i zaliczanych do okresu ubezpieczenia (tj. tych, za które nie była opłacana składka) do maksymalnie 1/3 okresu ubezpieczenia oraz uwzględnianie ich wpływu na wysokość świadczenia w wymiarze o połowę niższym niż wymiar okresów składkowych

⁴ *Rocznik statystyczny ubezpieczeń społecznych – system pozarolniczy – 1990–1995*, ZUS, Warszawa 1997, tabl. 1 (20) i tabl. 2 (21).

⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 1989 roku w sprawie wcześniejszego przechodzenia na emeryturę pracowników likwidowanych zakładów pracy (Dz.U. nr 11, poz. 58), rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 czerwca 1989 roku w sprawie wcześniejszych emerytur dla pracowników likwidowanych zakładów pracy (Dz.U. nr 40, poz. 218), rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 stycznia 1990 roku w sprawie wcześniejszych emerytur dla pracowników zwalnianych z pracy z przyczyn dotyczących zakładów pracy (Dz.U. nr 4, poz. 27).

⁶ Ustawa z dnia 17 października 1991 roku o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 104, poz. 450).

(przed reformą długość okresów nieskładkowych nie była ograniczona i miały one taki sam wpływ na wysokość świadczenia jak okresy składkowe), zaliczenie do okresów nieskładkowych tylko okresów: przerwy w pracy na wychowanie dzieci (nie więcej niż 3 lata na jedno dziecko i 6 lat na dwoje i więcej dzieci), zasadniczej służby wojskowej oraz studiów wyższych w regulaminowym terminie (poprzednio takich okresów zaliczanych do ubezpieczenia było kilkadziesiąt),

- wyeliminowanie tzw. dodatków branżowych przysługujących niektórym grupom pracowników (miało do nich prawo, nie licząc górników, prawie 20 proc. pracowników),
- wprowadzenie (biorąc pod uwagę ograniczenia wynikające z obowiązującego wymiaru dla 80-latków) następującego sposobu obliczania emerytur: 24 proc. kwoty bazowej (czyli przeciętnego wynagrodzenia będącego podstawą ostatniej waloryzacji) + 1,3 proc. podstawy wymiaru za każdy rok ubezpieczenia + 0,7 proc. podstawy wymiaru za każdy rok nieskładkowy. Poprzednio wymiar był następujący: 3000 zł + 55 proc. podstawy wymiaru (czyli wynagrodzenia z ostatnich 12 miesięcy) + 1 proc. za każdy rok pracy powyżej 20 lat + dodatki branżowe w wysokości 10 proc. lub 15 proc. podstawy wymiaru dla niektórych zawodów lub całych branż; w 1991 roku pierwszy składnik – 3000 zł – nie miał praktycznie żadnego znaczenia dla wysokości emerytury z powodu olbrzymiej inflacji, ale w momencie ustalania w 1982 roku⁷ kwota ta stanowiła aż 36 proc. przeciętnego wynagrodzenia,
- ograniczenie podstawy wymiaru emerytury do kwoty 250 proc. przeciętnego wynagrodzenia; było to konieczne do utrzymania wymiaru świadczeń na zaproponowanym poziomie i miało zapobiegać manipulacjom podstawami wymiaru w ostatnim okresie przed emeryturą,
- rewaloryzacja podstaw wymiaru wszystkich świadczeń przyznanych przed 1 stycznia 1990 roku w celu odtworzenia parytetu między podstawami wymiaru a przeciętnym wynagrodzeniem z momentu przyznania świadczenia i zastosowanie do tak zrewaloryzowanych podstaw nowych zasad wymiaru świadczeń.

Zdając sobie sprawę, że zaproponowane rozwiązania są radykalne jak na tamten czas, zrezygnowano w ustawie z takich koncepcji jak zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn czy nawet ujednoczenie wymaganego stażu ubezpieczenia dla obu płci. Jednocześnie

warto podkreślić, że w pierwotnym projekcie ustawy przewidywano ograniczenie możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę dla poszczególnych zawodów i branż, likwidację możliwości przechodzenia na emeryturę bez względu na wiek, ewentualnie proporcjonalne obniżenie świadczenia w przypadku wcześniejszego przejścia na emeryturę, zwiększenie składki na ubezpieczenie dla grup uprawnionych do wcześniejszych emerytur, a także radykalne ograniczenie możliwości łączenia emerytury z pracą przez osoby pobierające wcześniejsze emerytury⁸.

Uporządkowanie powszechnego systemu emerytalnego miało być punktem wyjścia do dalszych działań, polegających m.in. na ograniczeniu podstawy wymiaru składki i tworzeniu przestrzeni dla dodatkowych emerytur. Załącznik do projektu ustawy przedstawiał możliwy podział Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na oddzielne fundusze odpowiadające poszczególnym ryzykom wraz z odpowiednim podziałem składki.

Zmiany w systemie emerytalnym w okresie od 1991 do 1996 roku

Trzeba przyznać, że na ustawie z 1991 roku reforma zatrzymała się. Później nie udało się zrealizować żadnych zapowiadanych w pierwotnym projekcie zamierzeń. Zmiany dotyczyły jedynie waloryzacji: najpierw jej obniżenia, potem stopniowego podnoszenia, a w 1996 roku zasady przeprowadzania – z opartej na wzroście wynagrodzeń na opartą o wzrost cen⁹.

Propozycje dalszych przekształceń systemu emerytalnego napotykały na silny opór związków zawodowych oraz komisji sejmowych. Działalność rządu skupiała się w praktyce na obronie tego, co już osiągnięto – nie chciano dopuścić do przywrócenia złych rozwiązań zlikwidowanych ustawą z 1991 roku. Propozycje poselskie dotyczyły zwłaszcza rozszerzenia uprawnień do wcześniejszych emerytur, przywrócenia dodatków branżowych, podniesienia emerytur minimalnych, likwidacji limitów zarobków przy łączeniu emerytury z pracą. Bardzo długo trwało zastąpienie wcześniejszych emerytur wynikających z tzw. zwolnień grupowych świadczeniami przedemerytalnymi. Takie rozwiązanie, korzystne dla systemu emerytalnego, weszło w życie dopiero od stycznia 1995 roku.

Prace nad nowymi rozwiązaniami dla systemu emerytalnego trwały w różnych ośrodkach rządowych (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Finansów), naukowych (np. Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Wydział Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu

⁷ Patrz przypis 1.

⁸ Projekt ustawy z 1991 roku, jego procedowanie w Sejmie, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego związane z ustawą, dalsze działania Sejmu oraz skutki dla świadczeniobiorców przedstawione są w opracowaniu: A. Wiktorow, *System emerytalno-rentowy. Przesłanki i możliwości reformowania*, Transformacja Gospodarki nr 65, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 1996.

⁹ Patrz: A. Wiktorow, *Problemy waloryzacji emerytur i rent w Polsce*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” 2012, nr 3(96), s. 4.

Warszawskiego, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową), związków zawodowych (NSZZ „Solidarność”). Przedstawiane założenia szybko się zmieniały, były radykalnie socjalne i radykalnie ograniczające rolę państwa.

Brakiem spójnej koncepcji wyróżnił się resort pracy, który w 1995 roku, pracując w tym samym zespole, w czasie krótszym niż pół roku, zaproponował skrajnie różne, wykluczające się koncepcje nowego systemu emerytalnego. Pierwszy projekt zakładał wysoką emeryturę państwową dla wszystkich po osiągnięciu 65 lat, niezależnie od tego, czy wcześniej pracowali, plus stosunkowo niską emeryturę ze składki dla tych, którzy je płacili. Drugi projekt zakładał emerytury zależne tylko od wcześniejszego wkładu w repartycyjny system zdefiniowanego świadczenia. Oba projekty nie zawierały szczegółowych skutków finansowych proponowanych rozwiązań. Funkcjonująca w ministerstwie pracy Komisja do Spraw Reformy Ubezpieczeń Społecznych, składająca się w zasadzie tylko z prawników, również dyskutowała nad reformą emerytalną przez kilka lat, nie przedstawiając żadnego dokumentu kierunkowego.

Reforma emerytalna wprowadzona w 1999 roku

Pierwsze regulacje kapitałowego filara systemu emerytalnego

Wobec braku postępów w pracach nad reformą emerytalną i zagrożenia dalszym, niekontrolowanym wzrostem wydatków na emerytury rząd pod koniec 1996 roku postanowił powołać pełnomocnika ds. reformy zabezpieczenia społecznego, który niezależnie od innych instytucji państwowych miał przygotować koncepcję nowego systemu emerytalnego. Prace zaczęły się z opóźnieniem z powodu śmierci ministra pracy Andrzeja Bączkowskiego, który był inicjatorem pomysłu. Ostatecznie nowy urząd zaczął funkcjonować w lutym 1997 roku.

Już po kilku miesiącach, w czerwcu 1997 roku, przedstawiono dokument programowy *Bezpieczeństwo dzięki różnorodności*¹⁰. Tak szybkie tempo – biorąc pod uwagę, że dokument zawiera również szacunki kosztów i przyszłych emerytur – świadczy o tym, że prace rozpoczęto z gotowymi założeniami, niepodlegającymi żadnej wstępnej dyskusji społecznej. Przypuszczenia te może potwierdzać również fakt, że druk sejmowy skierowujący rządowy projekt ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych na ścieżkę

legislacyjną ma datę 22 kwietnia 1997 roku¹¹, czyli pochodzi sprzed daty ukazania się dokumentu Biura Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego. Biuro zaczęło funkcjonować w lutym, a projekt przed przesłaniem do Sejmu musiał być przedstawiony na posiedzeniu rządu z jakimś wcześniejszym, chociażby minimalnym, okresem konsultacji międzyresortowych. Oznacza to, że projekty ustawy musiały być przygotowane przed skończeniem dokumentu programowego, nie później niż na początku kwietnia. Można zatem stwierdzić, że nie było czasu na żadną dyskusję nad tak poważnym zagadnieniem, jakim jest kształt systemu emerytalnego – ani w samym rządzie, ani rządu z partnerami społecznymi.

Poważna dyskusja nie mogła się odbyć również w Sejmie i Senacie, gdyż pierwsze czytanie odbyło się 9 maja 1997 roku, ustawę uchwalono zaś 28 sierpnia 1997 roku, co przy ustawach tak fundamentalnych ze społecznego i finansowego punktu widzenia jest tempem błyskawicznym. Znamienne jest również to, że w druku sejmowym nie ma uzasadnienia. Jest to dziwne, bo każdy projekt rządowy powinien zawierać takie uzasadnienie wraz ze skutkami finansowymi, jakie może wyrzucić przyjęcie ustawy. Trzeba pamiętać, że dokument przedstawiający koncepcję reformy wraz z odpowiednim uzasadnieniem i obliczeniami nosi datę późniejszą niż data druku sejmowego.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na fakt, że procedurę sejmową zaczęto w pewnym sensie od końca. Uchwalono, jak mają funkcjonować instytucje, do których miałyby trafiać część składki na ubezpieczenie społeczne.

Ustawa o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych miała wejść w życie od 1 stycznia 1999 roku. Najważniejsze jej postanowienia to:

- utworzenie prywatnych otwartych funduszy emerytalnych (OFE), które będą przyjmowały składkę na kapitałową część emerytury; uregulowane zostały zasady ich tworzenia, określono też niezbędny kapitał i jaka instytucja może zarządzać funduszem (powszechne towarzystwo emerytalne – PTE),
- ustalenie zasad i wysokości opłat za zarządzanie aktywami przez PTE,
- ustalenie zasad polityki inwestycyjnej funduszy,
- ustalenie zasad zmiany funduszu przez uczestników,
- wprowadzenie gwarancji minimalnej stopy zwrotu,
- wprowadzenie dziedziczenia środków zgromadzonych w funduszu w przypadku śmierci ubezpieczonego przed osiągnięciem wieku emerytalnego (przez współmałżonka i inne osoby wskazane przez ubezpieczonego),

¹⁰ Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego, *Bezpieczeństwo dzięki różnorodności. Reforma systemu emerytalno-rentowego w Polsce*, Warszawa, czerwiec 1997.

¹¹ Rządowy projekt ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (druk nr 2297 z dn. 22.04.1997), <http://orka.sejm.gov.pl/proc2.nsf/opisy/2297.htm>, dostęp: 29.09.2014.

- wprowadzenie podziału środków między współmałżonków w razie rozwodu i separacji,
- utworzenie urzędu nadzoru nad funduszami emerytalnymi oraz określenie zakresu i form nadzoru.

Zmiany w wymienionej ustawie, dokonywane do 2011 roku, dotyczyły obniżania opłat za zarządzanie, metodologii liczenia minimalnej stopy zwrotu, terminów zmian funduszu oraz opłat za nie. Zmiany te były korzystne dla uczestników, gdyż początkowo prowizje były bardzo wysokie i sięgały nawet 10 proc. każdej składki. W 2004 roku prowizje od składki obniżono do 7 proc., a w 2009 – do 3,5 proc. Zmieniono też zasady naliczania opłat za zarządzanie aktywami przez PTE, ograniczając dochody większych właścicieli funduszy.

W ustawie o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych uregulowano też zasady działania pracowniczych funduszy emerytalnych, które miały być jedną z form pracowniczych programów emerytalnych wprowadzonych ustawą z 1997 roku¹² jako element tzw. trzeciego filaru emerytalnego. W niniejszym artykule problemy związane z dobrowolnym dodatkowym ubezpieczeniem emerytalnym nie będą podejmowane.

W końcu 1997 roku znane były dwa z trzech elementów przyszłego systemu emerytalnego, jednak nie było wiadomo nic o pierwszym najważniejszym, bo dotyczącym wszystkich ubezpieczonych i w założeniu mającym dostarczać podstawową, największą część emerytury, a co więcej nie było wiadomo, kto będzie podlegał nowym zasadom – wszyscy czy tylko wskazani pracujący, kto miałby płacić tę składkę do OFE i jaka miałaby ona być. Nie było też wiadomo, jak liczone miałyby być przyszłe emerytury i kto będzie zajmował się ich wypłatą. Odpowiedzi – ale tylko na niektóre z tych pytań – udzielono dopiero ponad rok później.

Nowy kształt systemu ubezpieczeń społecznych i emerytur w powszechnego systemu repartycyjnego

Prace nad dalszym ciągiem reformy emerytalnej, a w zasadzie nad tym, co powinno tę reformę poprzedzić, rozpoczął nowy rząd, i co ciekawe (zwłaszcza w Polsce) kontynuował on dotychczasową linię reformy, w pełni akceptując jej założenia przedstawione w dokumencie *Bezpieczeństwo dzięki różnorodności*. Trzeba jednak stwierdzić, że prace nie szły już tak szybko, bowiem nie było poparcia wszystkich środowisk. Może dlatego że nowe ustawy miały dotyczyć bezpośrednio przyszłych emerytów: wieku emerytalnego, stażu ubezpieczenia, wysokości emerytury. Dopiero pod koniec 1998 roku uchwalono niezbędne ustawy: o systemie

ubezpieczeń społecznych i o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych¹³. Jak widać, czasu na przygotowanie się do wdrożenia w życie całkowicie nowych rozwiązań nie było.

Ustawa z 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych wskazała, kto podlega reformie i ma obowiązek przystąpienia do OFE (osoby urodzone po 31 grudnia 1968 roku), kto dobrowolnie może do nich przystąpić (osoby urodzone między 1 stycznia 1949 roku a 31 grudnia 1968 roku) oraz kto reformie nie podlega (osoby urodzone przed 1 stycznia 1949 roku). Inne ważne regulacje wprowadzone tą ustawą to:

- podział Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na cztery fundusze: emerytalny, rentowy, chorobowy i wypadkowy oraz wyznaczenie dla nich odrębnych składek, wynikających z podziału dotychczasowej składki,
- podział składek na fundusz emerytalny i rentowy na dwie równe części płacone przez pracodawcę i pracownika oraz wprowadzenie górnej granicy podstawy wymiaru składki na te fundusze na poziomie 30-krotności przewidywanego na dany rok przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia (co odpowiada 250 proc. przeciętnego wynagrodzenia miesięcznie, czyli limitowi podstawy wymiaru emerytury i renty wprowadzonemu ustawą z 1991 roku; oznacza to zrównanie podstawy wymiaru składki z podstawą wymiaru świadczenia),
- określenie wysokości składki do OFE na poziomie 7,3 proc. podstawy wymiaru, płaconej w całości z części pochodzącej od ubezpieczonego (cała składka na fundusz emerytalny to 19,52 proc. podstawy wymiaru, w podziale: 9,76 proc. pracownik, 9,76 proc. pracodawca),
- opłacanie składki na fundusz chorobowy tylko przez ubezpieczonego (pracodawca płaci za 33 dni choroby w roku na mocy Kodeksu pracy),
- wprowadzenie zróżnicowanej składki na fundusz wypadkowy, w zależności od branży i zagrożenia wypadkami i chorobami zawodowymi, opłacanej przez pracodawcę,
- opłacanie przez budżet państwa składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe za matki na urlopie macierzyńskim i wychowawczym oraz za niektóre inne grupy ubezpieczonych wymienione w ustawie (np. słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej czy niektóre osoby przerywające pracę w celu opieki nad niepełnosprawnymi członkami rodziny),
- wprowadzenie zasady, że prawo do świadczeń dają pracownikom składki należne, zaś osobom wpłacającym za samych siebie – składki rzeczywiście

¹² Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 roku o pracowniczych programach emerytalnych (Dz.U. nr 139, poz. 932).

¹³ Ustawa z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. nr 137, poz. 887), ustawa z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. nr 162, poz. 1118).

wpłacone (jest to ochrona przed nieuczciwymi pracodawcami, za których pracownicy nie mogą ponosić odpowiedzialności),

- utworzenie Funduszu Rezerwy Demograficznej, zasilanego wpłatami w wysokości 1 proc. podstawy wymiaru składki miesięcznie oraz wpłatami pochodzącymi z prywatyzacji majątku należącego do skarbu państwa; fundusz ten może inwestować w celu pomnażania swoich aktywów i miał być przeznaczony na uzupełnienie niedoboru w funduszu emerytalnym wynikającego z przyczyn demograficznych,
- zasady tworzenia rejestrów płatników, ubezpieczonych i innych oraz reguły uzyskiwania informacji z nich,
- sposób i termin ubruttowienia wynagrodzeń pracowniczych, od których miały być obliczane składki na ubezpieczenie społeczne.

Rzecz jasna ustawa, podobnie jak poprzednie akty prawne dotyczące całego systemu ubezpieczeń społecznych, regulowała, kto i na jakich zasadach podlega poszczególnym rodzajom ubezpieczeń społecznych, kiedy i od jakiej podstawy wymiaru opłaca składkę, normowała również kontrolę płatników składek oraz sankcje za niewywiązywanie się z obowiązków płatnika, a także zagadnienia związane z instytucją administrującą pozarolniczymi ubezpieczeniami społecznymi, czyli Zakładem Ubezpieczeń Społecznych i jego organami.

Trzeba przyznać, że na płatników składek nałożono nieporównanie większe obowiązki niż przed reformą. Muszą oni obliczać sześć imiennych składek na ubezpieczenia społeczne zamiast jednej grupowej dla całego zakładu jak przed reformą. Każdy rodzaj składki wymaga przesłania dokumentów zgłoszeniowych oraz odrębnych dokumentów rozliczeniowych związanych z wpłatami za pośrednictwem banku. Pomocą ma służyć pracodawcom dostarczany bezpłatnie program „Płatnik”. Wszystkie zgłoszenia i wpłaty mają być docelowo dokonywane drogą elektroniczną, obecnie obowiązek ten dotyczy wszystkich płatników zatrudniających powyżej 5 osób. Ułatwienie w postaci nieskładania comiesięcznych deklaracji mają osoby prowadzące działalność pozarolniczą, jeśli nie zmieniają podstawy wymiaru składki i nie pobierają zasiłków z ubezpieczeń społecznych.

Ustawa z 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wprowadziła następujące uregulowania:

- ustaliła wymiar emerytur dla osób podlegających reformie (czyli wszystkich urodzonych po 31 grudnia 1948 roku) – emerytura w systemie zdefiniowanej składki jest ilorazem zebranego i zwaloryzowanego kapitału ze składek i przeciętnego

dalszego trwania życia dla osoby w wieku przejścia na emeryturę,

- potwierdziła zróżnicowany wiek emerytalny dla kobiet i mężczyzn, chociaż zlikwidowała możliwość przechodzenia na emeryturę kobiet w wieku 55 lat przy stażu pracy 30 lat (uregulowanie to zaczęło obowiązywać od 2009 roku, a pierwotnie miało wejść w życie od 2007 roku),
- wprowadziła nowe zasady dla emerytury minimalnej: prawo do niej mają tylko ci, którzy opłacali składki co najmniej przez 20 lat (kobiety) lub 25 lat (mężczyźni), w dodatku od podstawy wymiaru nie niższej od minimalnego wynagrodzenia; niespełniający tych warunków nie mają gwarancji minimalnej emerytury i otrzymają świadczenie w wysokości wynikającej z wpłaconych składek,
- określiła zasady waloryzacji składki na koncie ubezpieczonego (po kilku późniejszych zmianach wskaźnik waloryzacji konta I filaru w ZUS jest równy wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w roku kalendarzowym poprzedzającym termin waloryzacji w stosunku do poprzedniego roku, powiększonemu o wzrost realny sumy przypisu składek na ubezpieczenie emerytalne w roku kalendarzowym poprzedzającym termin waloryzacji w stosunku do roku poprzedniego; jeśli te wskaźniki mają wartość ujemną, to waloryzacji się nie przeprowadza, a stan konta się nie zmienia; w pierwszym okresie obowiązywania ustawy nie było gwarancji nieobniżania się stanu konta),
- utrzymała poprzednie zasady waloryzacji emerytur i rent,
- określiła zasady obliczania kapitału początkowego, mającego być ekwiwalentem wkładu do ubezpieczenia dla pracujących przed wejściem w życie reformy,
- włączyła do systemu powszechnego służby mundurowe i inne grupy zawodowe mające obniżony wiek emerytalny, w tym częściowo górników, zapowiadając jednocześnie emerytury pomostowe dla osób pracujących w najtrudniejszych warunkach.

Od października 2003 roku służby mundurowe ponownie wyłączono z powszechnego systemu emerytalnego, a ostatecznie od 2005 roku wyłączono z nowego systemu wszystkich górników (do nich stosuje się stare zasady emerytalne – emerytura bez względu na wiek i stary wymiar zdefiniowanego świadczenia ze wszystkimi przelicznikami stażu). Poza systemem pozostają też sędziowie i prokuratorzy.

Dopiero od 2009 roku wprowadzono zmiany ograniczające uprawnienia do wcześniejszych emerytur, wprowadzając emerytury pomostowe za dodatkową składkę, płaconą za osoby uprawnione do takich emerytur¹⁴.

¹⁴ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 roku o emeryturach pomostowych (Dz.U. nr 237, poz. 1656).

Zmiany w systemie emerytalnym po 2011 roku

Wymiar emerytur w nowym systemie zdefiniowanej składki

Przejmując władzę w końcu 2007 roku, koalicja PO-PSL chyba nie do końca zdawała sobie sprawę z ogromu prac, które trzeba będzie szybko wykonać w systemie emerytalnym. Musiała się zmierzyć z trudnościami merytorycznymi (brak koncepcji), finansowymi oraz organizacyjnymi, brakiem porozumienia społecznego wobec rozbieżnych oczekiwań różnych stron debaty oraz zapowiedziami z okresu wprowadzania reformy odnoszącymi się do wysokości przyszłych świadczeń. Dlatego też jej działania nie zawsze wydają się konsekwentne i spójne.

Pierwszy okres zdecydowanie różni się od drugiego. Wynikać to może z dwóch powodów: kryzysu finansowego wpływającego na możliwość finansowania deficytu budżetowego i długu publicznego w dłuższym okresie oraz presji czasu wobec zbliżających się nieuchronnie wypłat z filaru kapitałowego, ale też – co ma fundamentalne znaczenie – nie do końca jasnych, zbyt ogólnych i coraz mniej akceptowanych społecznie założeń reformy emerytalnej, zaprezentowanych w końcu lat 90. XX wieku.

Najpoważniejszym problemem był brak rozwiązań dotyczących kształtu emerytur z II filaru i instytucji je wypłacającej. Przez wiele lat w ogóle nie podejmowano tego tematu, a także nie dyskutowano skutków indywidualizacji i wynikającej z niej likwidacji redystrybucji. Ten problem pojawił się publicznie w 2008 roku, bowiem niezbędne było przedstawienie zasad wypłacania kobietom nowych emerytur od 2009 roku (i tak było to opóźnione, bo pierwotnie takie wypłaty miały zacząć się w 2007 roku). Nie przyjęto wówczas ostatecznego rozwiązania, ale wprowadzono dodatkową kategorię emerytur – emerytury okresowe z filaru kapitałowego dla kobiet w wieku 60–65 lat. System emerytur kapitałowych dla osób przechodzących na emeryturę po osiągnięciu 65 lat miał zostać wprowadzony dopiero w 2014 roku.

W listopadzie 2008 roku uchwalono dwie ustawy mające służyć wypłatom emerytur kapitałowych, ale projektodawcom nie zależało, aby obie weszły w życie. Pierwsza¹⁵ była potrzebna do wypłaty wspomnianych już wyżej emerytur okresowych dla kobiet, które bez jakiegось rozwiązania ustawowego byłyby w ogóle pozbawione emerytur z II filaru. Druga natomiast dotyczyła instytucji, które miały zająć się zarządzaniem środkami przekazanymi do nich z otwartych funduszy emerytalnych po złożeniu wniosku o emeryturę¹⁶, została ona jednak zawetowana przez Prezydenta RP, a weto nie

zostało przez Sejm odrzucone. Była to ponad wszelką wątpliwość słuszna decyzja, bo rozwiązania proponowane w tej ustawie były nie do zaakceptowania zarówno z punktu widzenia przyszłego emeryta, jak i samej organizacji i kosztów systemu wypłat. Wynikało to przede wszystkim ze zbyt teoretycznego, modelowego podejścia do tematu, nieuwzględniającego rzeczywistości, a co za tym idzie – możliwości i skutków funkcjonowania tych przepisów w praktyce.

Kolejne prace nad wypłatami emerytur z II filaru podjęto dopiero po kilku latach, w 2012 roku, przy okazji dyskusji nad kształtem kapitałowej części systemu emerytalnego. Wówczas to zgłoszono różne propozycje rozwiązań: od przejścia wypłat w całości przez ZUS do ich pozostawienia w gestii otwartych funduszy emerytalnych. Na etapie prac nad reformą z 1999 roku i w uchwalonych w latach 1997–1998 ustawach nie przewidywano dla OFE innych funkcji poza zarządzaniem środkami członków od chwili przystąpienia do funduszu do momentu przejścia na emeryturę. Obliczanie emerytury, zarządzanie środkami emerytów i sama wypłata świadczeń miała być przedmiotem działalności innych instytucji. Ostatecznie zasady dotyczące wypłacania emerytur ze środków gromadzonych w OFE zostały uregulowane dopiero pod koniec 2013 roku, w sposób, który wzbudzał wiele emocji, zwłaszcza po stronie zwolenników jak największego udziału elementu kapitałowego w systemie emerytalnym. Sytuację ułatwiły zmiany dotyczące wysokości składki przekazywanej do OFE z 2011 roku, a następnie z 2013 roku.

Przyjęto rozwiązanie, w myśl którego w okresie 10 lat przed osiągnięciem wieku emerytalnego 1/10 aktywów zgromadzonych w OFE przez jego członka będzie corocznie przekazywana na subkonto w ZUS. Sprawi to, że w momencie przejścia na emeryturę wszystkie środki znajdują się w jednej instytucji. Zostanie obliczona jedna emerytura na zasadach przewidzianych w ustawie o emeryturach i rentach z FUS (czyli iloraz sumy aktywów z I filaru i subkonta w ZUS oraz dalszego przeciętnego trwania życia). Jest to rozwiązanie łatwe do zastosowania i zrozumiałe dla przyszłych emerytów. Trzeba dodać, że subkonto w ZUS ma taką samą gwarancję nieobniżania w razie ujemnego wskaźnika waloryzacji. Wskaźnik dla waloryzacji subkonta jest inny niż dla konta w I filarze i jest równy średniorocznej dynamice wartości produktu krajowego brutto w cenach bieżących za okres ostatnich 5 lat poprzedzających termin waloryzacji. Taki transfer z konta w OFE na subkonto w ZUS (zwane „suwakiem bezpieczeństwa”) jest gwarancją nieobniżania stanu konta w okresie przedemerytalnym. Stan konta w OFE może się obniżyć, jeśli wyniki inwestycji nie będą dobre.

¹⁵ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o emeryturach kapitałowych (Dz.U. nr 228, poz. 1507).

¹⁶ Ustawa o funduszach dożywotnich emerytur kapitałowych, uchwalona 19 listopada 2008 roku (druk sejmowy nr 1218), zawetowana przez Prezydenta RP.

Dopiero po 15 latach od startu reformy przyszli emeryci dowiedzieli się, jakie będą ich emerytury, niektórzy z dnia na dzień. Wydaje się, że świadczy to o dużej nieodpowiedzialności autorów reformy i lekceważeniu ubezpieczonych, którzy wiedzieli, ile muszą płacić i komu, ale nie wiedzieli ile i od kogo dostaną.

Zmiany w proporcjach składki kierowanej do systemu repartycyjnego i kapitałowego

Do momentu wybuchu światowego kryzysu finansowego, a również przez kilka lat jego trwania, czyli w okresie spowolnienia wzrostu gospodarczego, nie podważano wysokości składki kierowanej do OFE. Twórcy reformy mieli nawet nadzieję na jej zwiększenie kosztem składki do I filaru. Ale dane gospodarcze, w tym deficyt w budżecie państwa i rosnący dług publiczny, pokazały, że duży udział w powstaniu tych problemów miała reforma emerytalna. Ta część składki, która była przekazywana do OFE, czyniła wyrwę w finansach FUS i musiała być pokrywana przez rosnącą dotację budżetu. Z tego powodu zdecydowano, wzorem kilku krajów Europy Środkowo-Wschodniej, o czasowym obniżeniu składki do części kapitałowej systemu emerytalnego.

W 2011 roku składkę przekazywaną do OFE obniżono z 7,3 proc. do 2,3 proc.¹⁷. W kolejnych latach składka ta miała się zwiększać, aby osiągnąć 3,5 proc. w 2017 roku. Trzeba brać przy tym pod uwagę, że polskie składki do funduszy emerytalnych były jednymi z wyższych w porównaniu z innymi krajami z filarem kapitałowym w systemie emerytalnym. Po obniżeniu składki do OFE kwota składek przekazanych do funduszy wyniosła w 2012 roku 8,0 mld zł, a więc 2,5-krotnie mniej niż w ostatnim roku o składce 7,3 proc. Nie trzeba udowadniać, że była to duża ulga dla budżetu.

Pozostałą część dotychczasowej składki do OFE zapisywano na subkoncie w ZUS, waloryzowanym we wcześniej wskazany sposób (korzystniej niż konto z I filaru). Zachowano też zasadę dziedziczenia środków na subkoncie w przypadku śmierci ubezpieczonego przed osiągnięciem wieku emerytalnego.

Dalsze działania zmieniające zależności między FUS i OFE podjęto w 2013 roku. Ustawa z dnia 6 grudnia 2013 roku o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych¹⁸, obowiązująca od 2014 roku, przyniosła następujące uregulowania:

- 4 lutego 2014 roku OFE przekazały 51,5 proc. aktywów do FUS (co odpowiada wartości obligacji w portfelu wszystkich OFE), gdzie zostały one zapisane na subkontach w kwotach równych dotychczasowej ich wartości w OFE,
- w okresie od 1 kwietnia do 31 lipca 2014 roku dotychczasowi członkowie OFE musieli zadeklarować się poprzez złożenie specjalnego oświadczenia w ZUS, że chcą w OFE pozostać, przy czym mogli zmienić dotychczasowe OFE na inne; w 2016 roku można będzie zmienić tę decyzję, a później zmiany można będzie dokonywać co cztery lata; należy zatem stwierdzić, że przynależność do OFE jest od 2014 roku dobrowolna,
- ustalono nowy wymiar składki do OFE wynoszący 2,92 proc.; od sierpnia 2014 roku na subkonto w FUS będzie wpływała albo składka w wysokości 7,3 proc. w przypadku osób, które nie zadeklarowały dalszej przynależności do OFE, a wcześniej tam należały lub nie przystąpiły do OFE w chwili podjęcia pierwszej pracy po sierpniu 2014 roku, albo składka w wysokości 4,38 proc. w przypadku osób, które w OFE pozostały. Osoby, które w 1999 roku nie wybrały OFE, całą składkę (19,52 proc.) mają na koncie I filaru, a ci, którzy przed 2014 rokiem byli członkami OFE na koncie I filaru mają składkę w wysokości 12,22 proc.

Wymieniona ustawa uregulowała też inne sprawy związane z funkcjonowaniem OFE, m.in. zakaz inwestowania w papiery Skarbu Państwa; obniżyła również prowizję od składki do 1,75 proc.

Podwyższenie wieku emerytalnego

Ustawa z maja 2012 roku, zmieniająca ustawę o emeryturach i rentach¹⁹, podwyższyła wiek emerytalny zarówno dla kobiet, jak i dla mężczyzn do 67 lat. Mężczyźni mają przechodzić na emeryturę w tym wieku od 2021 roku, a kobiety od 2041 roku. Podwyższenie wieku emerytalnego rozpoczęło się od 2013 roku i objęło kobiety urodzone w 1953 roku i mężczyzn urodzonych w 1949 roku. Wiek emerytalny rośnie o 1 miesiąc co trzy miesiące. Dla kobiet wzrasta łącznie o 7 lat, dla mężczyzn o 2 lata.

Wprowadzono też możliwość korzystania z emerytur częściowych. Mężczyźni po osiągnięciu 65 lat, a kobiety 62 lat mogą rozpocząć pobieranie emerytury z połowy zgromadzonego kapitału. Nie ma obowiązku zaprzestania pracy czy zmniejszenia jej wymiaru w okresie pobierania emerytury częściowej.

¹⁷ Ustawa z dnia 25 marca 2011 roku o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (Dz.U. nr 75 poz. 398).

¹⁸ Dz.U. z 2013 r. poz. 1717.

¹⁹ Ustawa z dnia 11 maja 2012 roku o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 637).

Trybunał Konstytucyjny uznał regulacje dotyczące emerytury częściowej za niezgodne z Konstytucją. Uzasadnił, że jeśli wiek emerytalny ma być równy dla obu płci, to nie można różnicować wieku uprawniającego do emerytur częściowych²⁰. Nie uznał natomiast niezgodności z Konstytucją wszelkich innych zarzutów postawionych przez skarżących, w tym samego podniesienia i zrównania wieku emerytalnego oraz trybu dochodzenia do wysokości docelowej.

Podwyższenie wieku emerytalnego nadal jest negowane przez wszystkie partie opozycyjne, które deklarują, że natychmiast po objęciu władzy uchylą tę ustawę. Jednak wydaje się, że wyższy wiek emerytalny jest nieunikniony ze względu na zmiany demograficzne tak na świecie, jak w Polsce. Tym bardziej, że dłuższa praca zdecydowanie wpływa na podwyższenie emerytur, które w nowym systemie zdefiniowanej składki nie będą wysokie, zwłaszcza przy dotychczasowym wieku emerytalnym dla kobiet.

Czy to koniec zmian w systemie emerytalnym?

We wspomnianym już dokumencie programowym reformy emerytalnej w Polsce możemy przeczytać: „W rezultacie skierowania części składki do funduszy emerytalnych nastąpi zmniejszenie wpływów składek do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Jest to tzw. »koszt« reformy. Gdyby w rezultacie następował wzrost deficytu budżetowego, tzn. deficytu skonsolidowanego sektora finansów publicznych, to należałoby się liczyć z poważnymi – zarówno doraźnymi, jak i długofalowymi [...] konsekwencjami”²¹.

I najważniejsza przestroga: „Po pierwsze, problemem, z którym musimy sobie poradzić najpierw [...] jest finansowanie zwiększonego z tytułu ubezpieczeń społecznych deficytu skonsolidowanego sektora finansów publicznych. Jeśli tego problemu nie rozwiążemy, w ogóle nie możemy rozpocząć reformy”²².

Zgodnie z powyższymi stwierdzeniami autorów reformy, nie powinna się ona rozpocząć, bo stawiane jej warunki nie były spełnione. Jednak zaczęto ją wprowadzać (jak wykazano powyżej, nieprzygotowaną), co spowodowało wiele problemów o charakterze finansowym i społecznym, a przede wszystkim podważyło zaufanie do państwa. Co więcej, głośnymi przeciwnikami reformy są partie polityczne i związek zawodowy, który był jej orędownikiem, zarówno koncepcji, jak i pierwszego okresu funkcjonowania. Winą za wszystkie niedociągnięcia jest obarczany obecny rząd, podczas gdy brak przewidywania oraz grzech zaniechania trzeba przypisać wszystkim rządzącym po wprowadzeniu pierwszych poważnych zmian w systemie emerytalnym w roku 1992. Gdyby zamiast stałych negacji miała miejsce współpraca, ustrzeżono by się poważnych błędów, jakie popełniano w całym następnym okresie. Wydaje się też, że ideologia często zastępowała zdrowy rozsądek po obu stronach, zarówno zwolenników, jak i przeciwników reform.

Rzecz jasna, w niniejszym artykule przedstawiono bardzo ogólny obraz zmian systemu emerytalnego po 1989 roku. Chodziło o to, aby pokazać, że zmiany się nie skończyły, że trzeba myśleć o nowych rozwiązaniach, m.in. uwzględniających dalsze zmiany demograficzne, nowe formy świadczenia pracy, utrudniające lub wręcz uniemożliwiające nabycie uprawnień do emerytury, czy wreszcie zmiany, które odbudowałyby zaufanie społeczne.

Trudno sobie wyobrazić, że emerytury powszechne zostaną zlikwidowane, że nie będzie solidaryzmu społecznego, dbania o słabszych członków społeczeństwa. Nawet Bank Światowy, pierwszy propagator kapitałowych systemów emerytalnych o kształcie zbliżonym do tego, który został wprowadzony w Polsce w 1999 roku, zmienił swoje podejście do problemu i uznaje ochronę przed ubóstwem za najważniejszą funkcję obecnych systemów emerytalnych. Obowiązujący w Polsce system emerytalny nie gwarantuje pełnienia takiej funkcji w długim okresie. ■

²⁰ Wyrok z dnia 7 maja 2014 r., sygn. akt K 43/12, www.trybunal.gov.pl/s/k-4312/, dostęp: 29.09.2014.

²¹ *Bezpieczeństwo dzięki różnorodności*, op. cit., s. 102.

²² *Bezpieczeństwo dzięki różnorodności*, op. cit., s. 108.

Przeobrażenia systemu emerytalnego w Wielkiej Brytanii

Wprowadzenie

Celem tego tekstu jest przedstawienie ewolucji systemu emerytalnego w Wielkiej Brytanii ze szczególnym uwzględnieniem początku XXI wieku.

Brytyjski system emerytalny w latach 80. i 90. XX wieku – w dobie kryzysu systemów emerytalnych – przywoływany był w porównaniach międzynarodowych jako pozytywny przykład połączonych rozwiązań państwowych i prywatnych. Wskazywano, że system państwowy jest wypłacalny finansowo oraz zapewnia wystarczający, choć niski, poziom świadczeń. Istotną rolę w zabezpieczeniu emerytalnym odgrywał system prywatny – głównie tzw. drugi filar emerytalny, oferowany w miejscu pracy.

Ta pozytywna ocena brytyjskiego systemu została jednak z czasem zmodyfikowana. Szczególnie w samej Wielkiej Brytanii zaczęto eksponować jego bieżące i przewidywane problemy związane z nierównościami i zagrożeniem dla wypłacalności. W rezultacie trwających wiele lat dyskusji wprowadzono system emerytury w stałej kwocie określanej w Wielkiej Brytanii jako emerytura obywatelska. Obserwując jednak wcześniejszą dynamikę zmian można sądzić, że system emerytalny będzie podlegał dalszym modyfikacjom w przyszłości.

Podstawowe wyzwania w formułowaniu polityki emerytalnej, również w Wielkiej Brytanii, to zapewnienie ochrony przed ubóstwem w starszym wieku jak najszerzej grupie osób, kontrola kosztów emerytalnych oraz – uważana za bardzo istotną – kwestia bodźców do oszczędzania na starość (chodzi o to, żeby na przykład przez świadczenia zależne od dochodu nie zniechęcać do oszczędzania).

Niniejszy tekst składa się z następujących czterech części: w pierwszej przedstawiony został raport Beveridge'a, który był podstawą do stworzenia nowoczesnego państwowego systemu emerytalnego, w następnej

omówione są systemy pracownicze, później przedmiotem uwagi jest państwowy system zależny od zarobków, a na końcu – zmiany w systemie państwowym w początku lat 2000.

Raport Beveridge'a i kształtowanie się brytyjskiego systemu emerytalnego

Wprowadzony w Wielkiej Brytanii w 1908 roku system emerytalny oferował świadczenia zależne od dochodu i nieoparte na składkach. Świadczenia składowe wprowadzono w 1925 roku, jednak dla ograniczonej grupy osób: głównie robotników i innych osób o niskich dochodach. System miał więc charakter pomocowy i niewielki zakres podmiotowy.

Istotną zmianę w podejściu do systemu emerytalnego wprowadził raport Williama Beveridge'a, opublikowany w 1942 roku, który przewidywał powszechny zakres podmiotowy oraz wprowadzenie zasady ubezpieczenia społecznego. Jako cel główny wskazano w nim zapobieganie ubóstwu w wieku starszym wszystkich grup społecznych. Raport nie przewidywał wysokich stóp zastąpienia wynagrodzenia przez emeryturę. Świadczenia miały być wypłacane w jednolitej kwocie. Środków finansowych miały dostarczać skapitalizowane składki płacone przez osoby pracujące.

Wprowadzony w 1948 roku system emerytury podstawowej (*basic statutory pension*, BSP) różnił się od postulowanych wcześniej rozwiązań. Przede wszystkim przyjęto inną zasadę finansowania – repartycję (ang. *pay-as-you-go*, PAYG) zamiast metody kapitałowej – po to, aby objąć ochroną również te pokolenia, które nie zdołały płacić składek.

Ubezpieczeni płacili zatem składki. Jednak w przeciwieństwie do koncepcji Beveridge'a, który zakładał, że składki będą kalkulowane w odniesieniu do planowanej wysokości świadczenia, ich wysokość obliczano w zależności od bieżących potrzeb wypłatowych.

Z czasem poziom składek przestał być w ogóle związany z bezpośrednim finansowaniem systemu emerytalnego. Zaczęły być one ustalane w odniesieniu do ogólnych potrzeb budżetowych. Nie jest więc systemem BSP klasycznym systemem składkowym, chociaż uprawnienie do emerytury związane jest z (ograniczonym) wymogiem płacenia składek lub ich kredytowania (uwzględniania w kalkulacji świadczenia wybranych, społecznie ważnych okresów, jak na przykład okres wychowywania dzieci).

William Beveridge w swojej koncepcji nie przewidywał indeksacji świadczeń. Ustalona kwota świadczenia nie miała być podwyższana, ponieważ emerytury państwowe miały na celu zapobieganie jedynie absolutnemu ubóstwu. Koszty zapobiegania biedzie relatywnej uznano wtedy za zbyt wysokie. Z czasem (w 1973 roku) zastosowano jednak indeksację świadczeń.

Odczuwalne ubóstwo relatywne emerytów doprowadziło również do wprowadzenia różnych świadczeń zależnych od dochodu. Początkowo te świadczenia były wypłacane przez pomoc społeczną (*national assistance*) zamienioną w 1966 roku na świadczenie dodatkowe (*supplementary benefit*), później – wsparcie dochodowe (*income support*, IS), a w końcu na minimalny dochód gwarantowany (*minimum income guarantee*, MIG). W 2003 roku minimalny dochód gwarantowany został zamieniony na *pension credit* (PC).

W latach 2009–2010 samotny emeryt – według kryteriów przyznania świadczeń zależnych od dochodu – miał uprawnienie do kwoty 130 funtów, podczas gdy system emerytury podstawowej (BSP) zapewniał jedynie 95 funtów.

Jak już wspomniano, regularną indeksację świadczenia wprowadzono w 1973 roku. Początkowo przebiegała ona zgodnie ze wzrostem wyższego z dwóch wskaźników: wzrostu płac lub cen, później już tylko cen. Wskaźnik inflacji spowodował, że wartość realna świadczeń emerytalnych znacząco spadła. W 2009 roku wprowadzono wskaźnik wzrostu świadczeń wynoszący 2,5 proc. Wkrótce zastosowano następną korektę – od 2011 roku świadczenie jest indeksowane zgodnie z najwyższym z trzech wskaźników: inflacji, wzrostu płac lub wzrostu świadczeń (2,5 proc.).

Przy ustalaniu uprawnień brany jest pod uwagę zarówno okres opłacania składek, jak i w dużym stopniu okres pełnienia – głównie przez kobiety – obowiązków opiekuńczych nad dziećmi i osobami starszymi.

Wiek emerytalny – początkowo wynoszący 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn – został wyrównany i jest stopniowo podwyższany.

W ramach systemu emerytury podstawowej istnieje system zachęt do dłuższej aktywności

zawodowej. Regulacje te były wielokrotnie modyfikowane. Od 1975 roku odsunięcie momentu rozpoczęcia pobierania emerytury skutkowało podniesieniem wysokości świadczenia – w 2005 roku o ponad 10 proc. w skali roku.

Do 1989 roku osoby otrzymujące emerytury mogły uzyskiwać dodatkowo dochód z pracy jedynie do określonej kwoty. Przepisy te miały na celu ograniczenie wydatków emerytalnych, ale zawierały silne bodźce dezaktywujące. Dlatego zasada ograniczonych dochodów została wycofana w 1989 roku.

Eksperci zajmujący się zmianami w brytyjskim systemie emerytalnym zwracają uwagę na zachodzące często zmiany w prawie, które prowadzą do skomplikowania systemu i trudności w zrozumieniu rządzących nim zasad¹.

Powyżej przedstawiono system podstawowej emerytury państwowej w sposób bardzo skrótowy. Pełne przepisy oraz zachodzące w nich zmiany są skomplikowane i między innymi ich złożoność stanowi przesłankę podejmowanych reform. Chodziło o to, żeby pokazać, że wymieniony system podlega permanentnym modyfikacjom, a jednocześnie jest to stale system (jedynie) zapobiegający ubóstwu.

Państwowy system zależny od zarobków

System emerytury podstawowej, jak już wspomniano, zapewniał jedynie dochód minimalny. W okresie po II wojnie światowej pogłębiała się różnica między dynamicznie rosnącymi wynagrodzeniami a świadczeniem emerytalnym z tego systemu. W tym czasie rozwijały się również prywatne systemy pracownicze (o tym w kolejnym punkcie), które zapewniały uzupełnienie niskich emerytur podstawowych, ale mimo dość szerokiego zakresu podmiotowego znaczna część pracowników nie miała do nich uprawnień.

Wobec nieefektywności rozwiązań prywatnych powstało zapotrzebowanie na uzupełnienie dochodu emerytalnego z BSP, w ramach systemu państwowego. Już w 1961 roku wprowadzono dodatkowe stopniowalne świadczenie emerytalne (*graduated retireent benefit*, GRB). W praktyce ten system nie wypłacał jednak znacząco wyższych świadczeń, ponieważ rząd nie zdecydował się na urealnienie składek w latach 1961–1978 (kiedy to wzrost cen był niezwykle wysoki i skumulowana inflacja wyniosła 300 proc.). Można stwierdzić, że w tamtym czasie rząd nie zdecydował się na poniesienie kosztów pożądanego społecznie rozwiązania².

Wzrost znaczenia prywatnych emerytalnych programów pracowniczych nastąpił w latach 70. XX wieku i pogłębił rozdział między sytuacją tych, którzy

¹ H. Pemberton, *Politics and pensions in post-war Britain* [w:] www.historyandpolicy.org, 16.03.2006, dostęp: 07.2014.

² *History of state pensions in the UK 1948–2010*, IFS Briefing Note BN 105 www.ifs.org.uk/bns/bn105.pdf, dostęp: 07.2014.

mieli do nich dostęp, i tych, którzy mogli polegać jedynie na BSP.

W 1978 roku dodatkowe stopniowalne świadczenie emerytalne (GRB) zostało zastąpione przez państwowy system emerytalny zależny od zarobków (*state earnings related pension scheme*, SERPS). Świadczenie miało być uzależnione od wysokości zarobków i okresu ich otrzymywania. Celem SERPS było zapewnienie wszystkim dodatkowego dochodu wynikającego z uczestnictwa w państwowym lub prywatnym systemie pracowniczym. Osoby, które zdecydowały się na dołączenie do prywatnego systemu pracowniczego wypisywały się z SERPS³.

Poziom połączonego świadczenia emerytalnego BSP i SERPS dla osób przekraczających nieznacznie próg niskich dochodów miał wynosić nieco powyżej 1/4 wcześniejszych zarobków. Stopa zastąpienia publicznego systemu emerytalnego była relatywnie niska w porównaniu do stopy zastąpienia w innych krajach rozwiniętego kapitalizmu.

Również w przypadku państwowego systemu emerytalnego zależnego od zarobków (SERPS) bardzo szybko dostrzeżono problem nadmiernych kosztów systemu. Uznano, że wydatki nie zostały poprawnie obliczone i w związku z tym kolejne rządy starały się ograniczyć podjęte zobowiązania. Już w 1978 roku (za czasów Margaret Thatcher) starano się wycofać ze zobowiązań w ramach SERPS, jednak takie posunięcie napotkało silny opór polityczny. System został zmodyfikowany, jednak zapewniono, że uprawnienia osób, które miały przechodzić na emeryturę do 1999 roku, nie zmienią się. Wobec kolejnych roczników zastosowano natomiast rozwiązania, które prowadziły do zmniejszenia przewidywanego świadczenia.

Państwową emeryturę dodatkową (*state second pension*, S2P) wprowadzono w 2002 roku. Zastąpiła ona SERPS. Celem tego świadczenia było zapewnienie wsparcia osobom, dla których systemy pracownicze nie były dostępne, na przykład osobom, które podejmowały obowiązki opiekuńcze. Chodziło też o zapewnienie wyższego świadczenia osobom o umiarkowanych dochodach. Jakkolwiek emerytura dodatkowa została stworzona jako świadczenie zależne od zarobków, już w 2007 roku podjęto decyzję, że do 2030 roku zostanie ona zmieniona w świadczenie o jednolitej kwocie.

W rezultacie przedstawionych wyżej regulacji i reform systemy zależne od zarobków w Wielkiej Brytanii nigdy nie zapewniały tak wysokich świadczeń, jak systemy w innych krajach zachodnich.

Systemy pracownicze

W okresie powojennym w Wielkiej Brytanii systemy pracownicze rozwinęły się zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym. Takie systemy istniały już wcześniej, ale po II wojnie światowej wystąpiły wzajemnie powiązane czynniki, które przyczyniły się do znaczącego wzrostu znaczenia tych systemów:

- gospodarka rozwijała się dynamicznie, głównie w sektorze przemysłowym; istniały w tym sektorze nadwyżki, które można było przeznaczyć na dodatkowe zabezpieczenie dla pracowników (głównie robotników przemysłowych),
- silne związki zawodowe tworzyły efektywny nacisk na pracodawców, aby ci organizowali i finansowali emerytalne systemy pracownicze,
- pracodawcy wobec nadwyżki popytu nad podażą siły roboczej zainteresowani byli tworzeniem dodatkowych zachęt do zatrudnienia.

W pierwszych 3 dekadach powojennych system brytyjski był uznawany za wzór rozwiązania emerytalnego, które z jednej strony zabezpieczało minimalny poziom dochodów przez system państwowy (emerytury podstawowe i zależne od dochodu) oraz rozwijało prywatne systemy pracownicze i zachęcało do oszczędności indywidualnych. Segment prywatny nie był, rzecz jasna, dostępny dla wszystkich kategorii obywateli, ale pracowniczy system emerytalny miał dość znaczący zakres podmiotowy (o ile w 1953 roku wynosił on 28,3 proc., o tyle w 2000 roku – 50,7 proc.)⁴.

Ta tendencja wzrostowa zatrzymała się jednak wraz ze zmianą struktury gospodarczej państwa z gospodarki z przewagą przemysłu na gospodarkę z rozwiniętym sektorem usługowym. W sektorze usługowym nie oferowano powszechnie uczestnictwa w systemach pracowniczych, a ponadto hojne systemy o zdefiniowanym świadczeniu zastępowane były przez systemy o zdefiniowanej składce⁵. Władze uświadomiły sobie, że hojne prywatne pracownicze zabezpieczenie emerytalne nie może już zapewniać podwyższonego poziomu dochodów na emeryturze. Potrzebne było inne rozwiązanie, które powodowałoby, że pracownicy będą chcieli oszczędzać, a pracodawcy organizować systemy oszczędzania na emeryturę.

Po roku 2000 rząd przygotował kilka raportów na temat stanu zabezpieczenia emerytalnego, w tym prywatnych systemów pracowniczych. Wśród nich był raport pod kierunkiem lorda Adaira Turnera z 2005 roku. Jednym z podstawowych celów tego dokumentu jest

³ Tamże.

⁴ G.L. Clark, *The UK Occupational Pension System in Crisis* [w:] *Britain's Pension Crisis: History and Policy*, ed. by H. Pemberton, P. Thane, N. Whiteside, Oxford University Press/British Academy 2006.

⁵ D. Natali, *Public/private mix in pensions in Europe. The role of state, market and social partners in supplementary pensions*, „Working Paper” 2009, No. 10, European Trade Union Institute, <http://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/Public-private-mix-in-pensions-in-Europe>, dostęp: 07.2014.

pobudzenie prywatnych oszczędności na rzecz dochodu emerytalnego. W raporcie zaproponowano:

- stworzenie Narodowego Systemu Oszczędności Emerytalnych (*National Pension Savings Scheme*, NPSS),
- automatyczne włączenie do NPSS osób, które nie należą do systemu pracowniczego – ale będą mogły one podjąć decyzję o wyjściu z tego systemu,
- zobowiązanie pracodawców do wnoszenia składek na rzecz tego systemu – założono wtedy, że pracownicy będą wnosili 4 proc., pracodawca 3 proc., a rząd 1 proc. wynagrodzenia,
- dobrowolny udział osób pracujących na własny rachunek.

Reforma pracowniczych systemów emerytalnych (*workplace pension reforms*) miała zmienić kulturę oszczędzania w Wielkiej Brytanii i znacząco zwiększyć zarówno liczbę osób oszczędzających, jak i kwoty oszczędności. Chodziło o to, żeby pokonać inercję osób, które mogłyby oszczędzać na przyszłość, ale tego nie robią. Prognozy wskazują, że liczba osób oszczędzających wzrosłaby o 5–8 mln, w tym w ramach NEST (*National Employment Saving Trust*) o 2–5 mln⁶. Drugi istotny cel reformy to zwiększenie kwoty oszczędności. Przewiduje się roczny wzrost oszczędności emerytalnych o 9 mld funtów rocznie. Szacuje się, że wzrost składki przełoży się na wzrost rocznego dochodu emerytalnego od 5 do 8 mld funtów w 2050 roku.

Od października 2012 roku obowiązuje system automatycznego wejścia do systemu (*automatic enrolment*)⁷. Ma być on stopniowo wprowadzany w ciągu 6 lat. W pierwszej kolejności obejmie pracodawców zatrudniających większą liczbę osób, następnie – mniejszych i średnich. Pracodawcy zatrudniający od 250 pracowników przeprowadzą *automatic enrolment* w latach 2012–2014, zatrudniający 50–249 pracowników – w latach 2014–2015, zatrudniający 49 lub mniej pracowników – w latach 2015–2017. Nowi przedsiębiorcy (którzy rozpoczęli działalność od 2012 roku) mają to uczynić w latach 2017–2018.

Pracodawca będzie automatycznie obejmował pracownika zabezpieczeniem emerytalnym, chyba że ten zgłosi sprzeciw. Zasada automatycznego zabezpieczenia odwołuje się do ustaleń ekonomii behawioralnej, która wskazuje, że ludzie z powodu „krótkowzroczności” oraz inercji nie zawsze podejmują racjonalne decyzje. Natomiast jeśli ktoś inny (na przykład państwo albo pracodawca) wykazuje inicjatywę, racjonalny wybór zostaje zrealizowany.

Przyjęto, że wymienionym systemem objęte mogą być osoby, które:

- nie należą do systemu pracowniczego,
- mają ponad 22 lata,
- nie osiągnęły wieku emerytalnego,
- zarabiają więcej niż 9440 funtów rocznie (w 2013 roku) i pracują w Wielkiej Brytanii.

Składka emerytalna będzie liczona od kwoty powyżej 5 564 funty do granicy 42 475 funtów (kwoty będą podlegać indeksacji). Jej minimalny poziom ustalono na 2 proc. w latach 2012–2017, na 5 proc. w latach 2017–2018 oraz 8 proc. od 2018 roku.

Wprowadzenie omawianej reformy zostało poprzedzone analizą kosztów i korzyści dla najważniejszych interesariuszy: świadczeniobiorców, ze szczególnym uwzględnieniem grup słabszych, pracodawców, sektora finansowego zajmującego się systemami emerytalnymi oraz rządu.

Rzetelna ocena kosztów i korzyści pozwala na monitorowanie realizacji zamierzonych celów oraz ewentualne korekty.

Zmiany w systemie państwowym po roku 2000

Rozwiązania istniejące w ramach systemu państwowego – emerytura podstawowa oraz zależna od zarobków – nie zapewniały takiego poziomu dochodów dla wszystkich, aby możliwe było zrezygnowanie z pomocowych świadczeń zależnych od dochodu. Zaczęto powracać do idei zapewnienia wszystkim uprawnionym stałej kwoty na poziomie nieco wyższym niż konieczne minimum⁸.

W 2007 roku wprowadzono zmianę (rozłożoną na wiele lat) polegającą na stopniowym przekształcaniu drugiego segmentu emerytury – państwowej emerytury dodatkowej (S2P) – w świadczenie o stałej kwocie.

W dłuższej perspektywie czasowej emeryci będą uzyskiwali minimalny dochód w ramach emerytury podstawowej oraz emerytury dodatkowej. Świadczenia BSP będą ustalone w relacji do przeciętnych wynagrodzeń w gospodarce, ale nie będą miały związku z indywidualnymi zarobkami. S2P ma rosnąć w relacji do cen. Przewiduje się, że osoby o wyższych zarobkach będą musiały przeznaczyć więcej środków na okres starości, jeśli będą chciały podtrzymać wcześniejszy poziom życia.

Już po upływie 3 lat zmieniono metodę indeksowania emerytury podstawowej – przyjęto, że jej wzrost będzie następował zgodnie ze wzrostem najwyższego z trzech wskaźników: wzrostu płac, inflacji lub 2,5 proc.

⁶ Department for Work and Pensions (DWP), *Automatic into a workplace pension. Key facts*, April 2014, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/299886/auto-key-facts-enrolment-booklet.pdf, dostęp: 07.2014.

⁷ Tamże oraz DWP, *Workplace Pension Reforms Evaluation Strategy*, „Research Report” No. 764, DWP 2011, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/214545/rrep764.pdf, dostęp: 07.2014

⁸ *New Pension Settlement for the Twenty-First Century. The Second Report of the Pensions Commission*, <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dwp.gov.uk/publications/dwp/2005/pensionscommreport/main-report.pdf>, dostęp: 10.2014.

Debata nad systemem emerytalnym doprowadziła do ogłoszenia w 2011 roku tzw. zielonej księgi pod tytułem *Państwowa emerytura na XXI wiek*⁹. Wskazano w niej następujące wiodące założenia:

- odpowiedzialność indywidualna – sprawienie, że osoby będą podejmować odpowiedzialność za spełnienie swoich aspiracji emerytalnych w kontekście zwiększającej się długości życia,
- sprawiedliwość (ang. *fairness*) – zapewnienie odpowiedniego poziomu zabezpieczenia dla wszystkich upośledzonych oraz zagwarantowanie, że wszystkie osoby z odpowiednią historią składową będą uprawnione do państwowej emerytury powyżej poziomu świadczeń zależnych od dochodu, a także iż wszystkie grupy będą traktowane sprawiedliwie,
- prostota – uproszczenie państwowej emerytury w taki sposób, aby ludziom łatwiej było planować oszczędności emerytalne,
- wypłacalność – należy uwzględnić obciążenia finansów państwa w dłuższej perspektywie i sprawdzić, czy kraj stać na przeprowadzenie takiej reformy; każda opcja reformy musi być neutralna pod względem kosztów w każdym roku, tak aby nie zwiększać obciążeń przyszłych podatników.

Krytyczne uwagi rządu pod adresem istniejącego systemu dotyczyły:

- faktu, że szerokie zastosowanie świadczeń zależnych od dochodu może stanowić antybodziec do tworzenia oszczędności,
- złożoności systemu, która powoduje zbyt duży stopień niepewności i w związku z tym osoby nie potrafią ocenić swoich uprawnień w momencie przechodzenia na emeryturę, a także we właściwy sposób zaplanować emeryturę,
- nierówności dochodowych wśród emerytów; niektóre grupy, w szczególności kobiety i osoby o niskich zarobkach, otrzymują dochody niższe niż średnie,
- wypłacalności systemu w przyszłości wobec starzenia się ludności oraz wydłużania się życia.

W związku z wymienionymi kwestiami rząd przeprowadził konsultacje w sprawie dalszego rozwoju systemu emerytalnego. Uwzględnił dwie opcje. Pierwsza – przyspieszenie trwającego procesu reform, aby system państwowych emerytur przekształcił się w system dwóch kwotowych filarów wcześniej niż planowano; emerytura S2P stałaby się kwotowa w 2020 roku zamiast, jak planowano, w 2030 roku. Druga – stworzenie jednofilarowego kwotowego systemu powyżej minimalnego dochodu dla osób osiągniętych wiek emerytalny w 2016 roku (lub w momencie wprowadzenia tego rozwiązania).

Następnie przeprowadzono szczegółowe kalkulacje dotyczące różnorodnych skutków dwu wymienionych

wyżej opcji rozwiązań. W kontekście wiodących założeń polityki emerytalnej, rząd rozważał dwie drogi reform:

- przyspieszenie wprowadzanych reform w taki sposób, żeby system państwowy ewoluował w kierunku systemu dwufilarowego szybciej (tak, aby S2P była wypłacana w jednolitej kwocie już w 2020 roku, zamiast w 2030 roku),
- stworzenie jednofilarowego systemu emerytalnego na poziomie kryterium dochodowego dla emerytów – tzw. Guarantee Credit (w 2010 roku – 140 funtów tygodniowo); ta propozycja oznaczałaby wprowadzenie emerytury obywatelskiej.

Instytut Polityki Emerytalnej (*Pension Policy Institute*)¹⁰ wykonał prognozę skutków wprowadzenia obu koncepcji: dla obywateli – przeanalizowano, kto skorzystałby i stracił na reformach; dla finansów publicznych – jakie mogą być dodatkowe koszty i oszczędności; dla systemów emerytalnych – jakie mogą być konsekwencje dla zakładowych systemów zarówno w publicznym, jak i w prywatnym sektorze.

W świetle wykonanej analizy wprowadzenie emerytury obywatelskiej w Wielkiej Brytanii przyniosłoby następujące konsekwencje:

- wzrost dochodu emerytalnego niektórych grup, m.in.:
 - części kobiet i opiekunów, którzy wycofali się z rynku pracy przed 2002 rokiem albo mieli bardzo niskie dochody i nie mieli uprawnień do emerytury,
 - pracujących na własny rachunek, jakkolwiek będą być może musieli w przyszłości płacić wyższą składkę,
 - bezrobotnych występujących o zasiłek dla poszukujących pracy,
 - małżeństw emerytów,
 - starszych emerytów oraz tych, którzy nie występują o świadczenie zależne od dochodu,
- do 2034 roku mogłoby doprowadzić do wzrostu dochodu 6,8 mln emerytów (przeciętnie o 23 funty tygodniowo według wartości z 2011 roku), ale może ograniczyć dochód ok. 5,2 mln emerytów (o ok. 18 funtów tygodniowo),
- istotnie ograniczyłyby liczbę emerytów pobierających świadczenie zależne od dochodu; odsetek osób, które otrzymują *pension credit* miałaby spaść z 35 proc. gospodarstw domowych emerytów (4,4 mln emerytów) do 5 proc. (0,8 mln emerytów),
- ogólny koszt wprowadzenia emerytury obywatelskiej byłby neutralny.

Wydaje się więc, że emerytura obywatelska pozwoli zmniejszyć liczbę cech brytyjskiego systemu emerytalnego wskazywanych jako niekorzystne.

⁹ *Securing the future of pensions*, www.pensionpolicyinstitute.org.uk.

¹⁰ *Raport An assessment of the Government's options for state pension reform*, June 2011, www.pensionpolicyinstitute.org.uk, dostęp: 07.2014.

Podsumowanie

Brytyjski system emerytalny w ciągu 60 lat po II wojnie światowej podlegał licznym zmianom podejmowanym w odpowiedzi na przeobrażenia w gospodarce i w społeczeństwie oraz na proces starzenia się ludności.

Charakterystyczna dla systemu brytyjskiego jest ogromna częstotliwość tych zmian, z których jedynie niewielką część zaprezentowano w tym opracowaniu. Odnosi się wrażenie, że brytyjski system jest niezwykle czułym barometrem reagującym na pojawiające się lub intensyfikujące się wyzwania.

Wyzwania te – jak wspomniano już we wprowadzeniu – to zapobieganie ubóstwu w okresie starości wszystkich członków społeczeństwa i ochrona osób szczególnie narażonych na ryzyko biedy oraz kontrola kosztów systemu (niedopuszczanie do nadmiernego ich wzrostu), a także unikanie rozwiązań prowadzących

do dezaktywizacji zawodowej lub ograniczania oszczędności na starość.

Obecny system, składający się z dwóch filarów: emerytury podstawowej oraz emerytury pracowniczej, nie zapewnia wysokiej stopy zastąpienia, ale ma zabezpieczać przed ubóstwem oraz ograniczyć świadczenia zależne od dochodu, a więc zachęcać do indywidualnego oszczędzania.

Pomimo powracających postulatów wprowadzenia stabilnego rozwiązania niepodlegającego zmianom na podstawie wcześniejszych regulacji można sądzić, że system będzie nadal modyfikowany. Jednak nawet biorąc pod uwagę wprowadzane zmiany można twierdzić, że system brytyjski wciąż opiera się na tej samej podstawowej idei wywodzącej się z raportu Williama Beveridge'a.

Ważnym elementem polityki emerytalnej jest z jednej strony czujność rządu wobec pojawiających się wyzwań, z drugiej zaś strony zaangażowanie państwa nie tylko w pierwszy państwowy filar, ale również w filar systemów pracowniczych. ■

Raport Beveridge'a

William Beveridge (1897–1963) był jednym z najbardziej wpływowych ekonomistów swej epoki. W 1944 roku opublikował swoją najsłynniejszą pracę *Full employment in a free society*. Dwa lata wcześniej, w 1942 roku, ukazała się praca pt. *Social Insurance and Allied Services*, zwana również raportem Beveridge'a.

Raport Beveridge'a był wynikiem prac specjalnej komisji, powołanej w 1941 roku w celu przygotowania zaleceń dla istniejącego systemu ubezpieczeń społecznych. Komisja zasięgnęła opinii 127 organizacji i osób, w tym zrzeszeń miast i hrabstw, organizacji pracodawców i związków zawodowych, instytucji i towarzystw ubezpieczeniowych, stowarzyszeń kobiecych, instytucji opieki nad dzieckiem i niewidomym, stowarzyszeń lekarzy oraz Międzynarodowego Biura Pracy. Przygotowany raport postulował zreformowanie ubezpieczeń społecznych i służb pokrewnych, w taki sposób, by zapewnić całej ludności Wielkiej Brytanii minimalny poziom dochodu.

Dokument przewidywał takie świadczenia z ubezpieczenia społecznego, jak:

- zasiłek (*disability benefit*) dla osób niezdolnych do pracy wskutek choroby lub niedołąźności,
- emerytura (*retirement pension*) dla osób, które osiągnęły wiek starczy i zaniechały pracy,
- zapomoga w związku z zamążpójściem (*marriage grant*) dla wszystkich kobiet,
- zapomoga z tytułu macierzyństwa (*maternity grant*) w razie urodzenia dziecka i zasiłek macierzyński (*maternity benefit*) dla kobiet zarobkowo zatrudnionych w czasie niezdolności do pracy w związku z ciążą i rozwiązaniem,

- zasiłek wdowi (*widows' benefit*) dla kobiet, które owdowiały; zasiłek opiekuńczy (*guardians' benefit*) dla wdów z nieletnimi dziećmi; zasiłek separacyjny (*separation benefit*) dla kobiet rozwiedzionych lub pozostających w rozłące,
- renta wypadkowa (*industrial pension*) w razie ograniczenia zdolności do zarobkowania wskutek wypadku przy pracy lub choroby zawodowej i pewne świadczenia dla rodzin w razie śmierci (*industrial death grant*),
- zapomoga pogrzebowa (*funeral grant*) w każdym wypadku śmierci,
- zasiłek z tytułu bezrobocia (*unemployment benefit*) dla pracowników pozostających bez pracy,
- zasiłek na czas szkolenia lub przeszkolenia (*training benefit*) dla osób pozostających bez pracy, dla osób, które utraciły majątek, zajęcie lub inne źródło dochodu, dla wdów, które straciły środki utrzymania wskutek śmierci męża itp.

Niektórym z tych świadczeń towarzyszył specjalny zasiłek na dorosłych członków rodziny pozostających na utrzymaniu (*dependants allowances*).

Raport Beveridge'a realizował postulat wolności od niedostatku i upowszechnił ideę państwa opiekuńczego.

Źródła: <http://nowyobywatel.pl/2012/04/12/spoleczenstwo-bez-ryzyka>, lewicowo.pl/plan-beveridge-a-w-zarysie-porownawczym, dostęp: 11.12.2014.

Opracowała M.S.

Sylwia Pieńkowska-Kamieniecka

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Joanna Rutecka

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

System emerytalny w Niemczech – analiza aktualnych tendencji na tle dotychczasowego procesu reformowania

Wprowadzenie

Niemcy stanowią wzorcowy przykład ubezpieczeniowego systemu emerytalnego. Spośród trzech filarów zabezpieczenia emerytalnego zdecydowanie najważniejszy jest ustawowy, repartycyjny system emerytalny, zapewniający emerytury powiązane z dochodami. Drugą warstwę stanowią dobrowolne zakładowe programy emerytalne, natomiast na trzeci filar składają się (również dobrowolne) indywidualne programy emerytalne. Adekwatność emerytur jest silną stroną niemieckiego systemu emerytalnego. Ryzyko ubóstwa wśród osób w wieku 65 lat i więcej jest na podobnym poziomie, jak wśród ogółu populacji¹. Ryzyko to (przy granicy na poziomie 60 proc. mediany) wśród osób w wieku powyżej 64 lat wynosi 14,2 proc., średnia dla Unii Europejskiej (UE-27) natomiast – 15,9 proc.² Stabilność finansowa niemieckiego systemu emerytalnego również jest wyższa od przeciętnej w UE. Publiczne wydatki na świadczenia kształtowały się w 2010 roku na poziomie 10,8 proc. PKB, tj. o 0,2 pkt proc. niższym niż w Unii, jednak według prognoz do 2060 roku wzrosną o 2,6 pkt proc., podczas gdy w UE wzrost ten będzie wynosił 1,5 pkt proc.³

Reformy emerytalne podejmowane w Niemczech miały zapewnić długookresową wypłacalność systemu. Jednym z warunków niezbędnych, by zapewnić finansowanie systemu emerytalnego, jest poprawa sytuacji na rynku pracy⁴. W ostatnich latach udało się na przykład zwiększyć poziom zatrudnienia osób w wieku 55–64 lat. W 2004 roku wynosił on 41,2 proc., natomiast w 2011 roku – 59,9 proc. (średnia dla UE-27 w 2011 roku wynosiła 47,4 proc.)⁵. Z drugiej strony w kolejnych latach, podobnie jak w wielu innych krajach na świecie, polityka emerytalna będzie ukierunkowana na obniżenie poziomu świadczeń z pierwszego filaru. Do 2060 roku stopa zastąpienia brutto z publicznego systemu emerytalnego w Niemczech obniży się o 5,4 pkt proc., czyli do poziomu 35,1 proc.

Ostatnia reforma w niemieckim publicznym systemie emerytalnym, która miała miejsce w 2014 roku, skupiła się na wybranych obszarach i grupach społecznych, w szczególności na pracownikach z długim stażem pracy oraz na kobietach wychowujących dzieci (dodatek emerytalny dla matek). Zmiany postrzegane są jako kontrowersyjne ze względu na wysokie koszty, które za sobą pociągają (ok. 10 mld euro rocznie), a które będą finansowane głównie ze środków publicznego systemu emerytalnego. Szacuje się, że w latach 2014–2035

¹ M. Żukowski, *Reformy emerytalne w Europie*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2006, s. 121.

² *Adequacy and Sustainability of Pensions*, s. 9, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/04_pensions.pdf, dostęp: 27.10.2014.

³ *The 2012 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010–2060)*, „European Economy” 2012, No. 2, s. 328.

⁴ M. Żukowski, *Reformy emerytalne...*, s. 127–128.

⁵ *Adequacy and Sustainability...*, s. 10.

wysokość stopy składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe wzrosła o 0,3 pkt proc., natomiast standardowy poziom emerytury⁶ zmalał średnio o 0,6 pkt proc. W związku z tym konieczne wydaje się wzmacnianie znaczenia dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego w Niemczech.

Artykuł przedstawia proces kształtowania się niemieckiego systemu emerytalnego oraz jego aktualny stan, zarówno w zakresie rozwiązań publicznych, jak i dodatkowych. Ponadto wskazane zostały kierunki zmian tego systemu w obliczu obserwowanych zmian demograficznych.

Rzeczownik niemieckiego systemu emerytalnego

Niemcy są krajem, który w XIX wieku jako pierwszy na świecie wprowadził powszechny i obowiązkowy system ubezpieczenia społecznego⁷. Jego główną cechą był fakt, iż zastosowano w nim metodę ubezpieczeniową – wysokość świadczeń była uzależniona od uzyskiwanych dochodów (tzw. zasada ekwiwalentności)⁸. System, wprowadzony za rządów kanclerza Ottona von Bismarcka, składał się z trzech głównych pionów ubezpieczenia: chorobowego (od 1883 roku), wypadkowego (od 1884 roku) oraz emerytalno-rentowego (od 1889 roku).

Największych nakładów finansowych wymagał system zabezpieczenia na starość i na wypadek inwalidztwa. Był on obowiązkowy, skierowany do wszystkich robotników powyżej 16 roku życia i mało zarabiających pracowników umysłowych⁹. Państwo ustanowiło wiek emerytalny na poziomie 70 lat, podczas gdy średnia długość życia wynosiła 40 lat. Z kolei minimalny okres składkowy wynosił 30 lat. Emerytury finansowane były z obowiązkowych składek płaconych po połowie przez pracodawców i pracowników oraz z dopłat państwowych. Świadczenia były wówczas bardzo skromne

i często nie wystarczały na utrzymanie¹⁰. W 1916 roku obniżono wiek emerytalny do 65 lat.

Obowiązek państwowego ubezpieczenia emerytalno-rentowego rozszerzono w następnych latach na wszystkich pracowników umysłowych (od 1911 roku), górników (od 1912 roku), rzemieślników (od 1939 roku) oraz rolników (od 1957 roku). W 1972 roku uchwalono przepisy, na mocy których osoby prowadzące samodzielnie działalność gospodarczą mogą przystąpić do dobrowolnego ubezpieczenia¹¹.

Najważniejsza reforma emerytalna po II wojnie światowej miała miejsce w Niemczech w 1957 roku¹². Kapitałową metodę finansowania emerytur¹³ zastąpił wówczas metodą repartycyjną (ang. *pay-as-you-go*), zrównano uprawnienia robotników i pracowników umysłowych (choć do 2005 roku zachowano odrębne instytucje)¹⁴, obniżono do 60 lat wiek emerytalny kobiet, bezrobotnych i niezdolnych do pracy z powodu choroby, podwyższono również wysokość wypłacanych świadczeń¹⁵. Ponadto wprowadzono elastyczny wiek emerytalny, który umożliwiał przejście na emeryturę w wieku 63 lat, a w szczególnych przypadkach w wieku 62 lat, dając jednocześnie prawo do kontynuowania aktywności zawodowej do ukończenia 65 lat¹⁶. Reforma z 1972 roku umożliwiła przechodzenie na emeryturę wcześniejszą, tj. przed ukończeniem 60 lat (np. w sytuacji braku pracy). Niezwykle istotną kwestią było powiązanie wysokości świadczenia emerytalnego z przeciętną płacą brutto (emerytura dynamiczna), co znacznie podwyższyło wysokość wypłacanych świadczeń na starość – wzrosły one o prawie 70 proc.¹⁷.

Na początku lat 80. XX wieku rozpoczęła się debata dotycząca aspektów fiskalnych systemu i zapewnienia jego wypłacalności w długim okresie. Skupiła się ona wokół takich problemów, jak zmniejszenie obciążeń finansowych związanych z funkcjonowaniem systemu oraz utrzymanie w przyszłości stabilnego poziomu stóp procentowych składek na ubezpieczenie emerytalne, co

⁶ Jako standardowy poziom emerytury przyjęto relację między wysokością emerytury brutto osoby, która przechodzi na emeryturę w ustawowym wieku emerytalnym oraz legitymuje się 45-letnim okresem zatrudnienia i przeciętnymi zarobkami w okresie aktywności zawodowej, a przeciętnym wynagrodzeniem w gospodarce kraju. M. Coppola, *What's happening in Germany?*, Allianz International Pensions, September 2014, s. 6.

⁷ W. Grabczan, *System otwartych funduszy emerytalnych jako element nowego systemu zabezpieczenia społecznego*, informacja nr 642 (I-642), Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, 1998, s. 2.

⁸ J.I. Conde-Ruiz, P. Profeta, *What Social Security: Beveridgean or Bismarckian*, The Pensions Institute, January 2003, Discussion Paper PI-0316, s. 6.

⁹ *Ibidem*, s. 38.

¹⁰ J. Meyer, *Inertia creeps: reforming the German public pension system*, „Journal of Australian Political Economy” 2004, issue 53, s. 208.

¹¹ M. Żukowski, *Wielostopniowe systemy zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej i w Polsce. Między państwem a rynkiem*, Zeszyty Naukowe AE, t. 151, z. 2, AE w Poznaniu, Poznań 1997, s. 79.

¹² Czasy dwóch wojen światowych spowodowały, że zmalała liczba płatników składek, wzrosła natomiast liczba wypłacanych rent rodzinnych i inwalidzkich. K.A. Konrad, G.G. Wagner, *Reform of the public pension system in Germany*, Discussion Papers No. 200, Berlin 2000, s. 3.

¹³ W momencie wprowadzenia systemu emerytalnego w Niemczech był to system kapitałowy (częściowo). Hiperinflacja w latach 20. XX wieku i liczne reformy przeprowadzane po II wojnie światowej spowodowały eliminację czynnika kapitałowego. Obecnie system jest w pełni repartycyjny.

¹⁴ M. Żukowski, *Reformy emerytalne...*, s. 121.

¹⁵ *Ibidem*, s. 211.

¹⁶ K. Hajder, *Ubezpieczenia społeczne w Republice Federalnej Niemiec* [w:] *Rynek pracy i polityka społeczna w wybranych krajach europejskich*, red. J. Babiak, UAM, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Poznań 1998, s. 71.

¹⁷ K. Heinrichs, *The Politics of Pension Reform in Germany*, London 2003, s. 5.

pozwaląoby ograniczyć koszty pracy ponoszone przez pracodawcę. Jednakże szereg reform wprowadzonych od tamtego czasu osłabił redystrybucyjność niemieckiego systemu emerytalnego. Odstąpiono od założeń utrzymania niezmienności składek, aby w późniejszym okresie paradoksalnie uzależnić politykę emerytalną od elastycznej i nieprzewidywalnej sytuacji na rynku pracy. Szczególnie niekorzystnie odbiło się to na osobach pozostających poza rynkiem pracy, np. z powodu sprawowania opieki nad dziećmi i starszymi członkami rodziny, pełnienia służby wojskowej czy niezdolności do pracy z powodu wypadku czy choroby¹⁸.

W 1989 roku uchwalona została ustawa o reformie emerytalnej, której postanowienia weszły w życie z dniem 1 stycznia 1992 roku. Główną przyczyną jej wprowadzenia była nieuchronna perspektywa wzrostu obciążeń składowych z ówczesnych 18,7 proc. do 36,4 proc. w 2030 roku albo obniżenia wysokości wypłacanych emerytur o 50 proc.¹⁹ Obie sytuacje były nie do zaakceptowania przez ubezpieczonych. Reforma wprowadziła zatem inne rozwiązania. Zapoczątkowała podnoszenie wieku emerytalnego i zachęcała do późniejszego kończenia aktywności zawodowej. Za każdy miesiąc dalszego zatrudnienia ponad ustawowy wiek emerytalny świadczenie emerytalne miało być podwyższone o 0,5 proc., natomiast w przypadku emerytury wcześniejszej – obniżane o 0,3 proc. miesięcznie (maksymalnie do 10,8 proc.)²⁰. Zmieniono również mechanizm waloryzacji z opartej o płacę brutto na mierzoną wskaźnikiem wzrostu płacy netto, wprowadzono także zaostrzone kryteria kredytowania lat nieskładkowych za okres pobierania nauki w szkole i bezrobocia. Jednocześnie zwiększono subwencje federalne do 20 proc. rocznych wydatków związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych²¹. W 1992 roku nastąpiły również zmiany w sposobie obliczania świadczenia emerytalnego w publicznym systemie emerytalnym, tj. zamiast systemu zdefiniowanego świadczenia wprowadzono system punktowy²².

Coraz trudniejsza sytuacja finansowa systemu emerytalnego – pogarszająca się zwłaszcza po zjednoczeniu Niemiec, gdy funkcjonowanie systemu istniejącego

dotąd w Niemczech Zachodnich (RFN) rozciągnięto na wschodnie kraje związkowe (co pociągnęło za sobą ogromne koszty) – była główną przyczyną dalszych reform²³.

Reforma z 2001 roku – bazując na czynniku demograficznym, biorącym pod uwagę wydłużanie się oczekiwanego trwania życia na emeryturze oraz waloryzację opartą na wskaźniku wzrostu płac netto – zapowiedziała obniżenie wysokości emerytury z obecnego poziomu 70 proc. średniej płacy krajowej do 64 proc. w 2030 roku²⁴. Różnica między wysokością dotychczasowej stopy zastąpienia a nową stopą zastąpienia miała być od tej pory rekompensowana świadczeniami z dobrowolnych źródeł emerytalnych. Zapowiedziano również ustabilizowanie stopy procentowej składki na ubezpieczenie emerytalne do 20 proc. w 2020 roku i 22 proc. w 2030 roku²⁵. Najważniejszym elementem reformy stało się zatem stworzenie zachęt do oszczędzania w prywatnym planie emerytalnym, który od nazwiska ówczesnego ministra spraw socjalnych Waltera Riesterera przyjął nazwę „emerytury Riesterera” (nm. *Riester-Rente*).

W 2004 roku wprowadzono z kolei tzw. czynnik zrównoważonego rozwoju systemu emerytalnego, uwzględniający relację pomiędzy liczbą osób odprowadzających składki do systemu ubezpieczeń społecznych a liczbą emerytów. Im wyższy będzie wskaźnik osób po zakończeniu aktywności zawodowej w stosunku do liczby osób pracujących, tym niższy będzie wzrost emerytur.

Do końca 2011 roku standardowy wiek emerytalny w Niemczech wynosił 65 lat. Na mocy reformy z 2007 roku, począwszy od 2012 roku (do 2029 roku) dla osób urodzonych po 1946 roku wiek ten jest stopniowo wydłużany w ten sposób, że powszechny wiek emerytalny dla osób urodzonych po 1963 roku będzie wynosił 67 lat²⁶.

Ostatnie zmiany w publicznym systemie emerytalnym, które weszły w życie 1 lipca 2014 roku, przyniosły obniżenie wieku emerytalnego osób legitymujących się długim (45-letnim) okresem opłacania składek, jak również podwyższenie świadczenia emerytalnego niektórym rodzicom, tj. tym, których dzieci urodziły się przed 1992 rokiem.

¹⁸ I. Guardancich, *Germany. Country pension system: first assessment of reform outcomes and output*, European Social Observatory, May 2010, s. 2, http://www.ose.be/files/publication/2010/country_reports_pension/OSE_2010_CRpension_Germany.pdf, dostęp: 28.10.2014.

¹⁹ K. Heinrichs, *op. cit.*, s. 7.

²⁰ B. Berkel, A. Börsch-Supan, *Pension Reform in Germany: The Impact on Retirement Decisions*, NBER, 2003, s. 5.

²¹ K. Heinrichs, *op. cit.*, s. 30.

²² W niemieckim punktowym systemie emerytalnym w pierwszym filarze jeden punkt odpowiada składkom odprowadzonym na poziomie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce kraju. W momencie przejścia na emeryturę, zdobywane co rok punkty są podliczane i suma jest mnożona przez określony wskaźnik, którego wartość jest regularnie aktualizowana i zależy od tempa wzrostu wynagrodzeń oraz relacji między liczbą osób w wieku produkcyjnym i poprodukcyjnym; por. *Porównanie systemów dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego w Polsce oraz wybranych krajach Unii Europejskiej*, PricewaterhouseCoopers, 2010, s. 17. System punktowy funkcjonuje również m.in. w Norwegii, we Francji, w Estonii, w Słowacji. Zob. też J. Owczarek, *Druga fala reform emerytalnych w świetle zmodyfikowanej wielofilarowej koncepcji Banku Światowego*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe” 2011, z. 10 (1/2011), s. 16.

²³ M. Żukowski, *Reformy emerytalne...*, s. 121.

²⁴ *Ibidem*, s. 12.

²⁵ B. Berkel, A. Börsch-Supan, *op. cit.*, s. 1.

²⁶ S. Parchmann, *The right to retirement pension information (Madrid 02–03 July, 2013). Germany. Questionnaire Germany Peer Review on pension information*, Spain 2013, s. 1.

Współczesny system emerytalny w Niemczech

Jak już wspomniano, obecnie system emerytalny w Niemczech składa się z trzech filarów. Pierwszym jest publiczny system repartycyjny oparty na formule zdefiniowanego świadczenia i uzupełniany emeryturami minimalnymi, drugim – zabezpieczenie zakładowe, a trzecim – przezorność indywidualna, w tym rozwiązania współfinansowane przez państwo i produkty finansowane wyłącznie ze środków indywidualnych²⁷.

Publiczny system repartycyjny

Pierwszym, publicznym i obowiązkowym, systemem emerytalno-rentowym (nm. *Gesetzliche Rentenversicherung*, GRV) objęci są niemal wszyscy pracownicy w Niemczech (ok. 82 proc. ogółu zatrudnionych), jak również osoby samozatrudnione, jeśli dobrowolnie przystąpią do systemu²⁸. Pracownicy służby cywilnej, którzy tworzą ok. 9 proc. ogółu siły roboczej, mają swój odrębny obowiązkowy system emerytalny. Publiczny system emerytalno-rentowy finansowany jest ze składek, opiera się na zasadzie repartycyjnej²⁹ (w ramach tego systemu przyznawane i wypłacane są również świadczenia rentowe; ubezpieczenie rentowe wykracza jednak poza tematykę niniejszego artykułu).

Rodzaj otrzymywanej emerytury zależy od przebiegu kariery zawodowej i roku urodzenia ubezpieczonego. Ze względu na te kryteria można wyróżnić emeryturę ze względu na staż pracy (nm. *Regelaltersrente*), którą otrzymuje się po osiągnięciu wieku emerytalnego i po

co najmniej 5 latach opłacania składek, oraz emeryturę dla osób o szczególnie długim stażu pracy³⁰. Ogólna formuła obliczania świadczenia emerytalnego została przedstawiona w ramce na dole strony.

Niemiecki publiczny system emerytalny finansowany jest głównie z obowiązkowych składek na ubezpieczenie emerytalne. Około 75 proc. wpływów systemu stanowią przychody ze składek, natomiast pozostałą część pokrywają dotacje państwowe³¹. W 2014 roku składka na ubezpieczenie emerytalno-rentowe wynosi 18,9 proc. wynagrodzenia brutto pracownika i jest płacona po połowie, tj. po 9,45 proc. przez pracownika i przez pracodawcę. Istnieje przy tym górny limit naliczania składek na ubezpieczenie, który wynosi 5950 euro miesięcznie (71 400 euro rocznie) w landach zachodnich i 5000 euro miesięcznie (60 000 euro rocznie) w landach wschodnich³².

Zmianę wysokości stopy składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe w ostatnim półwieczu przedstawia tabela 1.

Tabela 1

Wysokość stopy składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe w Niemczech (w proc.)

Wyszczególnienie	Lata					
	1960	1970	1980	2000	2003	2014
Stopa składki (w proc.)	14,0	17,0	18,0	19,3	19,5	18,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie K. Heinrichs, op. cit., s. 5.

Formuła obliczania emerytury w niemieckim systemie repartycyjnym

Miesięczna emerytura = liczba punktów płacowych × × współczynnik czasu przejścia na emeryturę × współczynnik rodzaju emerytury × kwota odpowiadająca punktowi płacowemu

punkty płacowe – punkty przyznawane za lata, w których opłacano składki; jeśli w danym roku składki były odprowadzane od przeciętnego wynagrodzenia, za ten rok przyznawany jest 1 punkt płacowy,

współczynnik czasu przejścia na emeryturę – stosowany, gdy wiek przejścia na emeryturę jest niższy lub wyższy od wieku ustawowego; w pierwszym przypadku współczynnik wynosi: 1 – 0,003 × liczba miesięcy

brakujących do wieku emerytalnego, a w drugim: 1 + 0,005 × liczba dodatkowych miesięcy, *współczynnik emerytury* – wynosi 1 dla pełnej emerytury, 0,5 dla emerytury częściowej, 0,25–0,6 dla emerytury po zmarłym małżonku, 0,1 dla renty po zmarłym rodzicu lub 0,2 dla renty po obojgu rodzicach, *kwota odpowiadająca punktowi płacowemu* – ustalana i ogłaszana corocznie na podstawie wysokości wynagrodzeń, wysokości wpływających składek emerytalnych oraz relacji pomiędzy liczbą ubezpieczonych a liczbą emerytów.

Źródło: F. Nevels, Praxishandbuch, Förderung der Altersvorsorge, GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2009, s. 34–36.

²⁷ J. Ratajczak, *System emerytalny w Niemczech* [w:] *Systemy emerytalne w krajach Unii Europejskiej*, red. T. Szumlicz, M. Żukowski, Twigger, Warszawa 2004, s. 242.

²⁸ M. Coppola, op. cit., s. 5. Jedynie ok. 1/4 osób samozatrudnionych jest objęta powszechnym systemem ubezpieczenia społecznego. Jednocześnie osoby prowadzące działalność gospodarczą stanowią grupę osób najbardziej zagrożonych ryzykiem ubóstwa i korzystania z pomocy społecznej na emeryturze, por. *OECD Economic Survey. Germany. Overview*, OECD, May 2014, s. 29.

²⁹ I. Guardiancich, *Germany. Country pension system...*, s. 2.

³⁰ L. Jodkowska, *System emerytalny w Niemczech – stan i perspektywy* [w:] *Systemy zabezpieczenia społecznego wobec wyzwań demograficznych i rynkowych*, red. M. Szczepański, T. Brzęczek, M. Gajowiak, Politechnika Poznańska, Poznań 2014, s. 214.

³¹ L. Jodkowska, op. cit., s. 213.

³² *Werte der Rentenversicherung*, http://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/de/Navigation/6_Wir_ueber_uns/02_Fakten_und_Zahlen/01_werte_der_rentenversicherung/werte_der_rv_node.html, dostęp: 29.10.2014.

Do końca 2012 roku z obowiązku płacenia składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe zwolnione były osoby, które zarabiały mniej niż 450 euro miesięcznie i były zatrudnione na krótki okres, wynoszący do 2 miesięcy lub nie więcej niż 50 dni w ciągu roku³³. Przy dochodzie na poziomie pomiędzy 450 a 850 euro miesięcznie stopa składki była zróżnicowana. Od 2013 roku zatrudnienie na tzw. etatach mini zostało objęte obowiązkiem opłacania składki w pełnej wysokości, tj. 18,9 proc. wynagrodzenia brutto, niezależnie od wysokości osiąganego wynagrodzenia³⁴.

W 2012 roku przeciętna miesięczna emerytura w Niemczech wynosiła 760,12 euro (wzrost o 2,03 proc. w porównaniu do 2011 roku). Górnicy są grupą uprzywilejowaną

i pobierają zdecydowanie wyższą emeryturę (1184,13 euro miesięcznie) niż pozostali ubezpieczeni w publicznym systemie emerytalnym (745,85 euro miesięcznie). Tabela 2 przedstawia: przeciętną wysokość emerytury w systemie publicznym, wśród górników i ogółem w latach 2010–2012 (z podziałem na kobiety i mężczyzn).

Z danych zawartych w tabeli 2 wynika, że kobiety otrzymują zdecydowanie niższe świadczenie emerytalne niż mężczyźni. W 2012 roku emerytura kobiet stanowiła 54,22 proc. świadczenia pobieranego przez mężczyzn. Różnice w wysokości pobieranych emerytur zauważalne są również na poziomie landów. W zachodnich landach są one niższe zarówno wśród kobiet, jak i wśród mężczyzn (patrz wykres 1).

Tabela 2

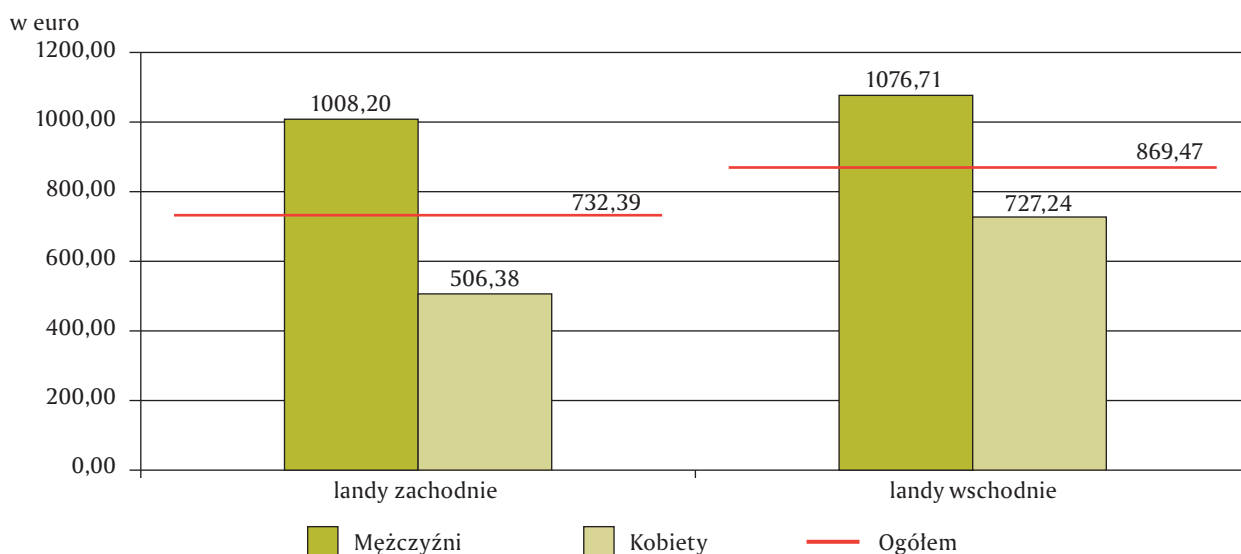
Przeciętna miesięczna wysokość emerytury w Niemczech (w euro) w latach 2010–2012

Wyszczególnienie	Kobiety			Mężczyźni			Razem		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012
Publiczny system ubezpieczenia społecznego	531,85	537,43	551,27	985,93	985,93	1004,30	726,76	730,37	745,85
Górnicy	744,23	752,47	771,49	1270,28	1271,93	1286,50	1167,94	1169,47	1184,13
Ogółem	534,33	534,33	553,82	1003,30	1004,30	1020,97	741,54	744,86	760,12

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Bericht der Bundesregierung..., op. cit., s. 78–79.

Wykres 1

Porównanie wysokości świadczeń emerytalnych z publicznego systemu emerytalnego w zachodnich i wschodnich landach w 2012 roku (w euro/miesiąc)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Bericht der Bundesregierung..., op. cit.

³³ MISSOC, <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTablesSearchResultTree.jsp>, dostęp: 28.10.2014.

³⁴ L. Jodkowska, op. cit., s. 220.

Różnice w wysokości pobieranej emerytury między starymi (zachodnimi) a nowymi (wschodnimi) landami są szczególnie widoczne wśród kobiet. W 2012 roku przeciętna miesięczna emerytura pobierana przez kobiety w starych landach była niższa o 220,86 euro od przeciętnej emerytury pobieranej przez kobiety w nowych landach.

W 2012 roku wypłacono ok. 17,7 mln świadczeń emerytalnych. Poza byłymi pracownikami sektora górniczego, gdzie świadczeniobiorcami byli głównie mężczyźni, beneficjentami publicznego systemu emerytalnego były częściej kobiety. Wśród ok. 82 mln ludności w Niemczech ponad 17 mln stanowiły osoby w wieku emerytalnym. Tabela 3 przedstawia liczbę świadczeń wypłaconych w latach 2010–2012.

Pracownicze programy emerytalne

Pracownicze programy emerytalne (PPE) tworzą tzw. drugi filar niemieckiego systemu emerytalnego. Są to plany oferowane przez pracodawcę, które w zdecydowanej większości bazują na formule zdefiniowanego świadczenia, a dużo rzadziej wykorzystują formułę zdefiniowanej składki. Od początku ich funkcjonowania były rozwiązaniami dobrowolnymi, tj. powoływanymi z inicjatywy pracodawcy. Natomiast od 2002 roku pracownik może zobligować pracodawcę do prowadzenia dla niego programu emerytalnego, jeśli zdecyduje o przekazaniu części³⁷ swojego wynagrodzenia na cele emerytalne (ang. *deferred compensation agreement*).

Tabela 3

Liczba wypłaconych świadczeń emerytalnych w latach 2010–2012

Wyszczególnienie	2010			2011			2012		
	razem	kobiety (w proc.)	mężczyźni (w proc.)	razem	kobiety (w proc.)	mężczyźni (w proc.)	razem	kobiety (w proc.)	mężczyźni (w proc.)
Publiczny system ubezpieczenia społecznego	16 979 876	57,08	42,92	17 021 669	57,10	42,90	17 089 775	57,05	42,95
Górnicy	588 374	19,45	80,55	581 041	19,72	80,28	574 971	19,88	80,12
Ogółem	17 568 250	55,82	44,18	17 602 710	55,87	44,13	17 664 746	55,84	44,16

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Bericht der Bundesregierung..., op. cit.

W 2012 roku mężczyźni najczęściej otrzymywali emeryturę³⁵ na poziomie 1050–1200 euro miesięcznie (13,61 proc. świadczeniobiorców) oraz 1200–1350 euro miesięcznie (13,06 proc.), natomiast emerytury kobiet oscyływały najczęściej w granicach 600–750 euro miesięcznie (16,58 proc.) oraz 150–300 euro miesięcznie (15,71 proc.)³⁶.

Emerytura stanowi główne źródło dochodu emerytów. Jej znaczenie jest jednak zdecydowanie wyższe dla mężczyzn niż dla kobiet, wśród których ok. 13 proc. żyje głównie z dochodu członka rodziny, zwłaszcza męża.

W takiej sytuacji pracodawca musi utworzyć PPE w formie ubezpieczeniowej lub funduszu emerytalnego.

Oferowane przez pracodawcę programy mogą być prowadzone w pięciu formach, wśród których wyróżnia się jedną formę zarządzaną wewnątrz (przrzeczenie bezpośrednie, nm. *Direktusage*) oraz cztery formy zarządzane zewnątrz: kasy zapomogowe (nm. *Unterstützungskasse*), umowy ubezpieczenia (nm. *Direktversicherung*), kasy emerytalne (nm. *Pensionskasse*) i fundusze emerytalne (nm. *Pensionsfonds*).

Tabela 4

Główne źródła dochodu osób w wieku 65 lat i więcej w 2009 roku (w proc.)

Wyszczególnienie	Mężczyźni			Kobiety		
	pary małżeńskie i osoby żyjące razem	osoby samotne	razem	pary małżeńskie i osoby żyjące razem	osoby samotne	razem
Emerytura	95,7	95,8	95,7	70,0	97,6	84,4
Zatrudnienie	2,7	2,3	2,7	1,1	0,7	0,9
Dochód członka rodziny	0,3	0,0	0,2	27,6	0,3	13,3
Inne źródło	1,3	1,9	1,4	1,3	1,4	1,4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie T. Haustein, J. Mischke, Older people in Germany and the EU, Federal Statistical Office of Germany, Wiesbaden 2011, s. 55.

³⁵ Dane odnoszą się do emerytury tzw. pojedynczej (nm. *Einzelrentner*), czyli niepobieranej wspólnie z małżonkiem.

³⁶ Bericht der Bundesregierung..., op. cit.

³⁷ Jeśli pracownik przekaze nie więcej niż 4 proc. swojego wynagrodzenia, wpłaty są zwolnione zarówno z podatku, jak i składek na ubezpieczenia społeczne, por. J. Berthon et al., Pension Savings: The Real Return. 2014 Edition, The European Federation of Financial Services Users, Brussels 2014, s. 91.

Przyrzeczenie bezpośrednie opiera się na zapisywaniu praw emerytalnych nabywanych przez pracowników w bilansie pracodawcy. To rodzaj bezpośrednich zobowiązań, które są ujmowane w postaci rezerw księgowych. Środki stanowiące pokrycie rezerw nie są wyłączone z innych funduszy, którymi dysponuje pracodawca, a faktyczne koszty związane z prowadzeniem programu pojawiają się w momencie, gdy pracownik przechodzi na emeryturę i pracodawca musi wywiązać się ze zobowiązań (obietnic) emerytalnych. Ta forma, ze względu na jej prostotę, jest często wykorzystywana przez małe firmy³⁸.

Kasy zapomogowe mogą być tworzone jako program przeznaczony dla pracowników jednej firmy lub jako rozwiązanie międzyzakładowe. Są to niezależne prawnie instytucje, w których gromadzi się środki na świadczenia wypłacane w przyszłości. Instytucje prowadzące

prawnymi, utworzonymi przez jedną lub kilka firm (ew. całą branżę) i funkcjonują jako specjalny rodzaj towarzystwa ubezpieczeń na życie. Składki płaci w tym przypadku zazwyczaj pracodawca, a wpłaty dokonywane przez pracowników mogą być objęte ulgami przewidzianymi dla indywidualnego oszczędzania na starość.

Fundusze emerytalne to z kolei rozwiązania instytucjonalne funkcjonujące od 2002 roku, które działają jako niezależne prawnie podmioty oferujące zróżnicowane programy inwestycyjne. Fundusze emerytalne nie podlegają zbyt wielu restrykcyjnym regulacjom inwestycyjnym w porównaniu z innymi formami II filaru i mogą w konsekwencji oferować wyższy zysk, jednak ryzyko inwestycyjne jest odpowiednio wyższe.

Podsumowanie najważniejszych cech pracowniczych programów emerytalnych zawiera tabela 5.

Tabela 5

Charakterystyka pracowniczych programów emerytalnych w Niemczech

Charakterystyka	Rodzaj planu				
	przyrzeczenie bezpośrednie	kasa zapomogowa	umowa ubezpieczenia	kasa emerytalna	fundusz emerytalny
Formuła emerytalna	Zdefiniowane świadczenie (ang. <i>defined benefit</i> , DB) oraz zdefiniowana składka z minimalną stopą zwrotu	Zdefiniowane świadczenie	Zdefiniowane świadczenie (+ rzadko zdefiniowana składka)	Głównie formuła mieszana, tj. zdefiniowane świadczenie/zdefiniowana składka z minimalną stopą zwrotu	Mieszana, tj. zdefiniowane świadczenie/zdefiniowana składka z minimalną wysokością świadczenia
Metoda finansowania	Rezerwa księgowa	Kapitałowa (umowa ubezpieczenia)	Kapitałowa (umowa ubezpieczenia)	Kapitałowa	Kapitałowa
Wartość aktywów	249,2 mld euro	36,8 mld euro	51,5 mld euro	113 mld euro	25,5 mld euro

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Study on the position of savers in private pension products, Oxera, January 2013, s. 209.

kasy nie ponoszą ryzyka inwestycyjnego. W przypadku gdy zgromadzone aktywa nie wystarczają na pokrycie zobowiązań emerytalnych, pracodawca musi dopłacić brakującą kwotę.

Programy w formie ubezpieczeniowej opierają się na grupowej umowie ubezpieczenia na życie zawieranej przez pracodawcę z zakładem ubezpieczeń. W świetle tej umowy ubezpieczonymi są pracownicy, a prawo do świadczenia przysługuje wyłącznie pracownikom lub ich rodzinom (bądź wskazanym przez nich osobom). Gdy pracownik zmieni pracodawcę, może wносить składki indywidualne i nadal uczestniczyć w tej formie programu.

Kolejną dostępną formą pracowniczego programu są **kasy emerytalne**, które są oddzielnymi bytami

Najstarszymi formami pracowniczego zabezpieczenia emerytalnego są przyrzeczenie bezpośrednie oraz kasy zapomogowe, natomiast największym poziomem zgromadzonych aktywów odznaczają się obecnie programy prowadzone w formie rezerw pracodawcy (249,2 mld euro) i kasy emerytalne (113 mld euro). Razem z programami prowadzonymi w formie ubezpieczeniowej stanowią one również podstawową konstrukcję produktów III filaru, biorąc pod uwagę liczbę uczestników. Najmniejszym zainteresowaniem cieszą się natomiast rozwiązania w formie funduszy emerytalnych (patrz tabela 6). W maju 2012 roku na niemieckim rynku PPE funkcjonowało 5000 kas zapomogowych, 150 kas emerytalnych i 30 funduszy emerytalnych³⁹.

³⁸ J. Berthon *et al.*, *op. cit.*, s. 92.

³⁹ *Study on the position...*, *op. cit.*, s. 209.

Tabela 6

Aktywni uczestnicy PPE w Niemczech w latach 2001–2011
według form programów (w mln osób)

	2001	2003	2005	2007	2009	2011
Przyrzeczenie bezpośrednie i kasy zapomogowe	3,86	4,05	4,72	4,54	4,50	4,68
Umowy ubezpieczenia	4,21	4,16	4,08	4,18	4,34	4,72
Fundusze emerytalne	b.d.*	0,09	0,12	0,32	0,34	0,38
Kasy emerytalne	1,39	3,24	4,08	4,45	4,51	4,63
Razem	9,46	11,54	13,00	13,49	13,69	14,41

* b.d. – brak danych

Źródło: J. Berthon, et. al., Pension Savings..., op. cit., s. 91.

Na koniec 2011 roku w pracowniczych programach emerytalnych uczestniczyło ponad 14 mln osób. Zgodnie z danymi OECD dodatkowe zabezpieczenie emerytalne pod postacią PPE posiada jedynie ok. 22,5 proc. osób w wieku produkcyjnym, a jeszcze mniejsza część osób pracujących uczestniczy w programach aktywnie, tj. na ich rachunki regularnie wpływają składki (13,3 proc.)⁴⁰.

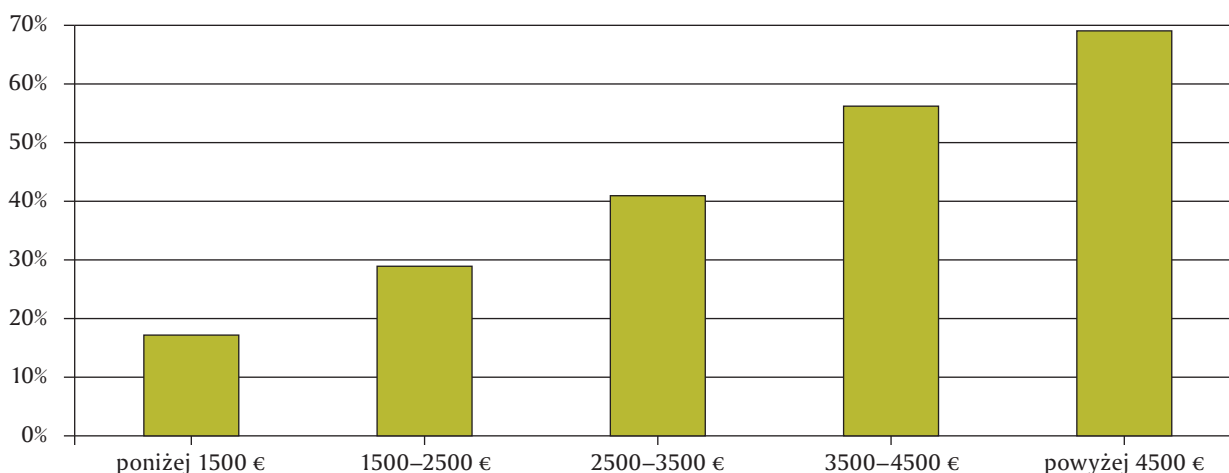
Dodatkowy i dobrowolny⁴¹ charakter wymienionych rozwiązań emerytalnych znajduje także odzwierciedlenie w różnym poziomie uczestnictwa w tych planach wśród osób z kolejnych grup dochodowych. Tylko nieco ponad 15 proc. najuboższych osób uczestniczy w prywatnych planach emerytalnych, podczas gdy lepiej zarabiająca połowa osób aktywnych zawodowo uczestniczy

w tych rozwiązaniach w ponad 60 proc. Na wykresie 2 zaprezentowano poziom uczestnictwa w PPE pracowników sektora prywatnego w Niemczech.

Składka emerytalna wnoszona do pracowniczego programu emerytalnego może być finansowana zarówno przez pracodawcę, jak i pracownika. Jej wysokość jest uzależniona od polityki pracowniczej danego przedsiębiorstwa (może się różnić w odniesieniu do poszczególnych grup pracowniczych), kondycji finansowej firmy, regulaminu wynagradzania lub układu zawartego ze związkami zawodowymi. Poziom wpłat jest zatem zróżnicowany pomiędzy programami i zależy od wewnętrznej polityki firmy (wyjątkiem są układy branżowe). W dużych firmach pracownicze programy emerytalne są zazwyczaj całkowicie finansowane przez pracodawcę, podczas gdy

Wykres 2

Odsetek pracowników sektora prywatnego uczestniczących w PPE
według miesięcznego wynagrodzenia brutto w euro (w proc.)



Źródło: M. Coppola, op. cit., s. 4.

⁴⁰ OECD Pension Outlook 2012, OECD Publishing 2012, s. 108.

⁴¹ Wyjątkiem jest pracowniczy plan emerytalny dla zatrudnionych w sektorze publicznym (nm. Zusatzversorgung Oeffentlichen Dienst), por. J. Poteraj, Pension Systems in 27 EU countries, Munich Personal RePEc Archive, MPRA Paper No. 35069, September 2008, s. 193.

w mniejszych pracodawca dokłada najczęściej dodatkową kwotę do składki finansowanej przez pracownika. Składka jest zwolniona z podatku i składek na ubezpieczenia społeczne (do określonego limitu), a zaoszczędzone dzięki korzystnemu rozliczeniu podatkowemu środki mogą być przeznaczane m.in. na dodatkowe indywidualne formy oszczędzania na starość. Ze względu na możliwości skorzystania z zachęt podatkowych, tj. możliwości odliczenia od podstawy opodatkowania składki wynoszącej do 4 proc. dochodów (powiększonej o dodatkowy kwotowy limit roczny), średnia składka wnoszona do PPE zbliżona jest do poziomu limitów wyznaczonych przez zachęty fiskalne.

Zgromadzone w programach środki są wypłacane na wniosek pracownika po przejściu przez niego na emeryturę. Dodatkowe świadczenie wypłacane z aktywów zgromadzonych w PPE może przyjmować formę renty dożywotniej, wypłat ratalnych lub wypłaty jednorazowej. Renta dożywotnia jest wyznaczana w oparciu o formułę zdefiniowanego świadczenia, uwzględniającą staż pracy i wysokość wynagrodzenia, lub – rzadziej – w oparciu o formułę zdefiniowanej składki.

Ostatni kryzys finansowy spowodował znaczne uszczuplenie środków zgromadzonych w pracowniczych programach emerytalnych i doprowadził do powstania deficytów w części programów emerytalnych. W konsekwencji zdecydowano o zamknięciu dla nowych członków planów prowadzonych w formie rezerwy księgowej, które funkcjonowały w oparciu o formułę zdefiniowanego świadczenia. W przypadku dużych firm rezerwę księgową zastąpiono zewnętrznymi funduszami emerytalnymi, które dla nowych członków mają już formę zdefiniowanej składki (DC) z gwarancjami udzielanymi przez pracodawcę. Planowane są także zmiany w polityce inwestycyjnej PPE oraz korekta wymogów wypłacalności. Obecnie niemal wszystkie plany (poza funduszami emerytalnymi) muszą mieć pokrycie zobowiązań aktywami na każdy dzień. Planowane jest poluzowanie tych regulacji, aby odpowiadały nowym realiom i nie zmuszały do prowadzenia bardzo konserwatywnej polityki lokacyjnej⁴².

Przedmiotem aktualnej debaty emerytalnej prowadzonej w Niemczech jest także poziom uczestnictwa w pracowniczych programach emerytalnych. Przedstawiciele instytucji finansowych proponują, aby włączyć PPE do tzw. porozumień branżowych, tak jak zostało to zrobione w przypadku sektora chemicznego, finansowego i ubezpieczeniowego⁴³. Dzięki takiemu rozwiązaniu poziom uczestnictwa w pracowniczych

programach w przemyśle chemicznym wynosi obecnie 80 proc., podczas gdy ogólna średnia wynosi 20 proc. Aby zwiększyć powszechność programów rozważa się też wprowadzenie quasi-przymusu (ang. *opting-out*)⁴⁴. Postuluje się także zwiększenie zachęt podatkowych (podwojenie limitu składki podlegającej odliczeniu od podstawy opodatkowania).

Indywidualne zabezpieczenie emerytalne

Trzeci filar w niemieckim systemie emerytalnym stanowią dodatkowe indywidualne plany emerytalne. W ramach zawartych umów osoby pracujące i opłacające składkę na powszechne ubezpieczenie emerytalno-rentowe (w tym m.in. urzędnicy państwowi, żołnierze, osoby na urloпах macierzyńskich, osoby ubezpieczone dobrowolnie) oraz bezrobotni oszczędzają na indywidualnych kontach i otrzymują stosowne dotacje finansowane z budżetu państwa⁴⁵. Podstawowa dopłata na osobę dorosłą od 2008 roku wynosi 154 euro, na dziecko urodzone przed 2007 rokiem – 185 euro albo 300 euro na dziecko urodzone po 2007 roku. Otrzymanie dotacji w maksymalnej wysokości zależy od wpłaty własnej oszczędzającego, która wynosi 4 proc. wynagrodzenia brutto osiągniętego w poprzednim roku⁴⁶. Każdy oszczędzający w planie *Riester-Rente* może odliczyć od podatku zarówno wpłacone składki, jak i wartość dotacji (maksymalnie 1200 euro rocznie)⁴⁷.

Do 2014 roku zawartych zostało jedynie 15 mln umów *Riester-Rente*, chociaż w momencie uruchomienia programu w 2002 roku przewidywano, że zdecyduje się na nie dwukrotnie więcej osób.

Wśród ogółu umów *Riester-Rente* w poszczególnych latach, najczęstszą ich formą jest umowa z zakładem ubezpieczeń, która stanowi 68,1 proc. całego rynku indywidualnych programów emerytalnych (patrz wykres 4).

Plan mieszkaniowy został wprowadzony do programu *Riester-Rente* w 2009 roku. Prowadzony jest w formie umowy o kredyt hipoteczny na zakup lub budowę nieruchomości na użytek prywatny lub na zakup udziałów członkowskich w spółdzielni mieszkaniowej. Państwo wspiera program poprzez dopłaty oraz premie podatkowe⁴⁸. W momencie uruchomienia planu do umowy przystąpiło 197 tys. osób, a do końca II kwartału 2014 roku liczba ta wzrosła ponad sześciokrotnie.

Oszczędzanie w ramach *Riester-Rente* ze względu na stosowane dopłaty na dzieci jest szczególnie korzystne

⁴² B. Ottawa, *German pension fund association calls for „breathing room” on funding*, „Investment & Pensions Europe”, 16 May 2013, www.ipe.com, dostęp: 14.11.2014.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ J. Williams, *Germany’s aba urges strengthening of second pillar, auto-enrolment*, „Investment & Pensions Europe”, 25 October 2011, www.ipe.com, dostęp: 14.11.2014.

⁴⁵ L. Jodkowska, *op. cit.* s. 215.

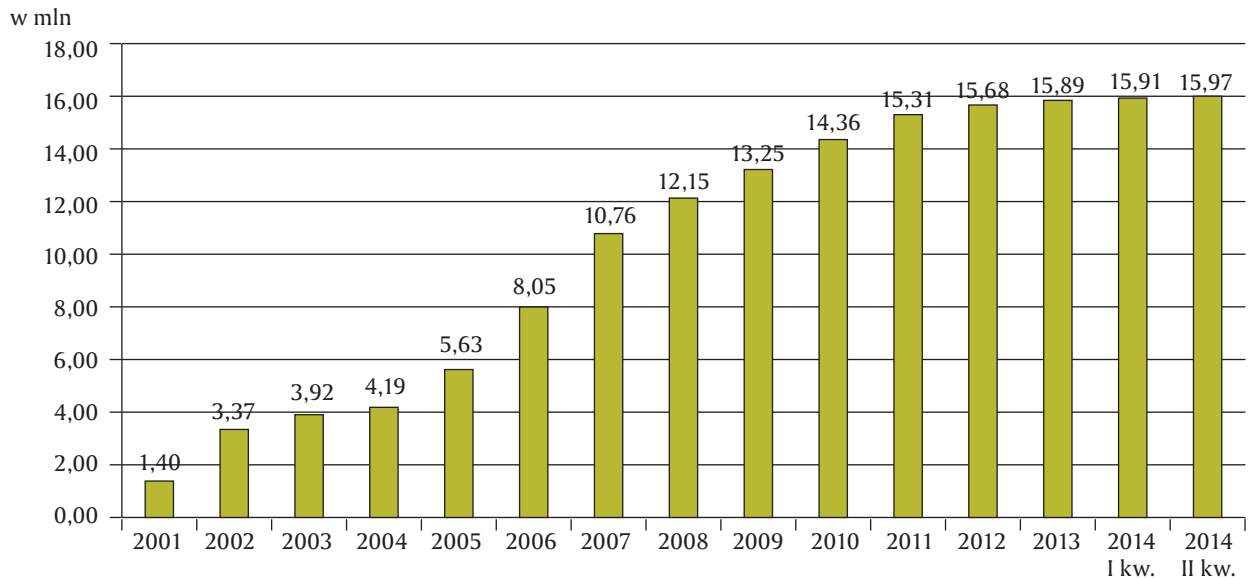
⁴⁶ T. Bucher-Koenen, *Financial Literacy, Riester Pensions, and Other Private Old Age Provision in Germany*, MEA Discussion Papers, No. 250–2011, December 2011, s. 8.

⁴⁷ S. Pińkowska-Kamieniecka, A. Ostrowska-Dankiewicz, *Dopłaty do dobrowolnych oszczędności emerytalnych – ocena skuteczności rozwiązań na przykładzie Niemiec i Nowej Zelandii*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2013, nr 3, s. 124.

⁴⁸ D.M. Korzeniowska, A. Dragan, *Banki hipoteczne, kredyty mieszkaniowe, hipoteka odwrócona w Niemczech, Wielkiej Brytanii i USA*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa 14 grudnia 2012, s. 3.

Wykres 3

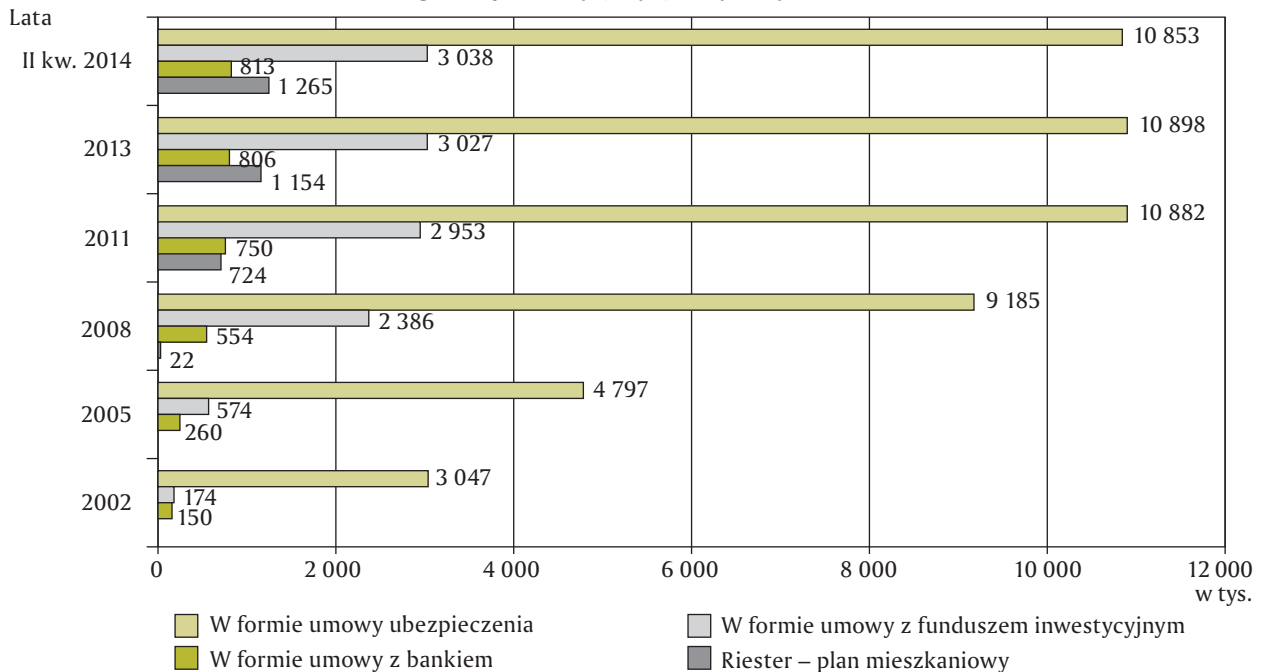
Liczba funkcjonujących umów Riester-Rente (w mln)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie <http://de.statista.com>, dostęp: 03.11.2014.

Wykres 4

Liczba kontraktów Riester-Rente według rodzaju umowy (w tys.) w wybranych latach



Źródło: Opracowanie własne na podstawie <http://de.statista.com>, dostęp: 03.11.2014.

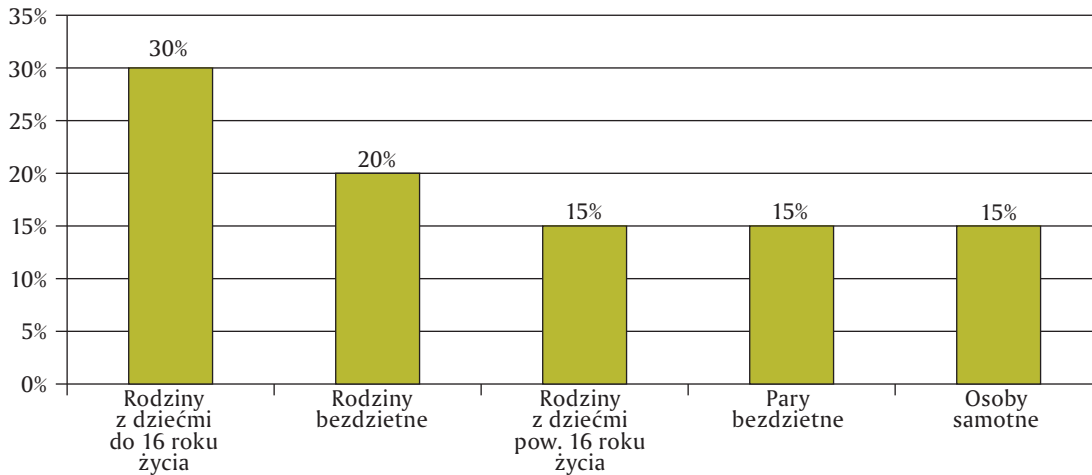
dla rodziców. Sytuacja ma swoje odzwierciedlenie w danych statystycznych, z których wynika, że największy odsetek uczestników rynku indywidualnych programów emerytalnych w Niemczech stanowią rodziny posiadające dzieci w wieku do lat 16 (patrz wykres 5).

Poza planami *Riester-Rente* w niemieckim dodatkowym systemie emerytalnym funkcjonuje również

tw. emerytura *Rürupa*, przeznaczona głównie dla osób o wysokich dochodach, jak również prowadzących samodzielną działalność gospodarczą. W ramach zawartej umowy nie ma możliwości skorzystania z dodatku na dziecko, ale możliwe są wyższe odpisy podatkowe. W 2013 roku można było odpisać od podatku 76 proc. wpłaconej składki (maksymalnie

Wykres 5

Struktura uczestników Riester-Rente według stanu rodzinnego w 2011 roku



Źródło: Opracowanie własne na podstawie <http://de.statista.com>, dostęp: 03.11.2014.

15 200 euro indywidualnie, a 30 400 euro w przypadku małżeństw). Do 2025 roku odpisy te wzrosną odpowiednio do 20 000 euro i 40 000 euro⁴⁹. Po przekroczeniu 60 roku życia środki zgromadzone w planie są wypłacane w formie renty dożywotniej. Wśród ogółu możliwych form dodatkowego oszczędzania emerytalnego plany Rürupa nie cieszą się zainteresowaniem niemieckiego społeczeństwa.

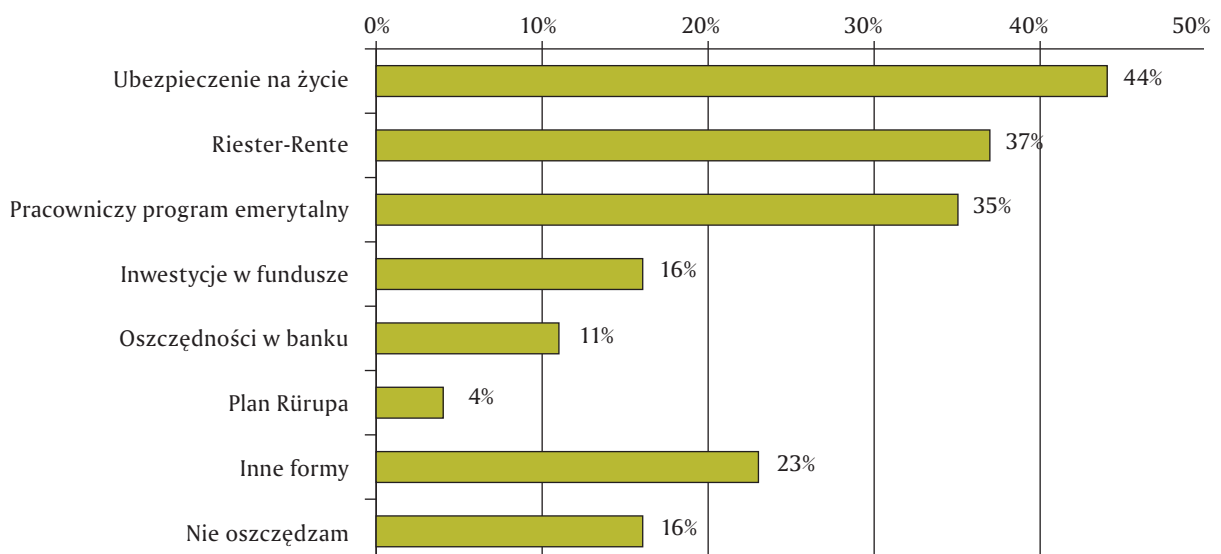
Wykres 6 przedstawia poziom powszechności różnych form oszczędzania na emeryturę w Niemczech.

Demograficzne uwarunkowania niemieckiego systemu emerytalnego

Liczne reformy niemieckiego systemu emerytalnego są odpowiedzią na niekorzystne tendencje w strukturze demograficznej społeczeństwa. Kiedy ponad sto lat temu tworzono tradycyjne systemy emerytalne, liczna rzesza pracowników płaciła składki, z których finansowane były świadczenia dla

Wykres 6

Popularność różnych form dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego w Niemczech (w proc.)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie <http://de.statista.com> (badanie ankietowe z 2010 roku), dostęp: 03.11.2014.

⁴⁹ L. Jodkowska, *op. cit.*, s. 215–216.

niewielkiej liczby emerytów. Wynikało to z faktu, że większość pracowników umierała przed osiągnięciem wieku emerytalnego. Obecnie większość osób dożywa końca okresu aktywności zawodowej, wydłuża się również długość życia na emeryturze, co przy obniżających się wskaźnikach dzietności powoduje problemy z zapewnieniem stabilności systemu w długim okresie⁵⁰.

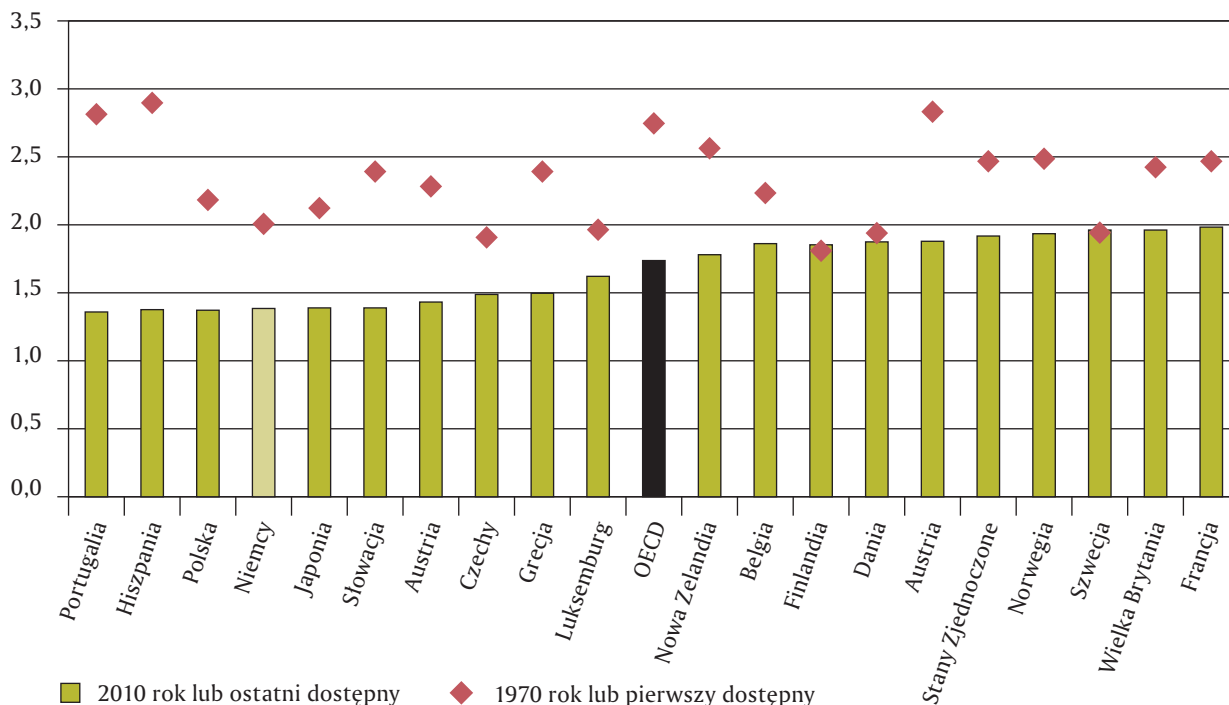
Z danych Organizacji Narodów Zjednoczonych wynika, że wskaźnik dzietności po okresie tzw. baby-boomu przypadającego na lata 50. i 60. XX wieku, počawszy od lat 70. zaczął gwałtownie się obniżać. W latach 2005–2010 niemal we wszystkich rozwiniętych krajach świata kształtował się on poniżej progu zapewniającego zastępowalność pokoleń, tj. 2,1. Wśród tych krajów Niemcy były jednym z nielicznych, gdzie odnotowano historycznie najniższy poziom wskaźnika dzietności, wynoszący wówczas poniżej 1,4⁵¹ (w 2010 roku wyniósł on w tym kraju 1,39). Szczegółowe dane na temat współczynnika dzietności w krajach europejskich przedstawia wykres 7.

Ogólna liczba ludności Niemiec w 2010 roku wynosiła 81,7 mln. Według prognoz Komisji Europejskiej do 2050 roku zmaleje ona o 11,1 mln osób (czyli o 13,6 proc.). Jest to jeden z najwyższych prognozowanych spadków populacji wśród wszystkich krajów Unii Europejskiej. Ponadto w okresie dwudziestu lat udział osób w wieku powyżej 65 lat w ogólnej populacji Niemiec wzrósł z 14,9 proc. w 1990 roku do 20,6 proc. w 2010 roku, podczas gdy odsetek osób w wieku do 18 lat w tym samym czasie obniżył się z 20,4 proc. do 17,6 proc.⁵² Zmiany w strukturze wiekowej niemieckiego społeczeństwa przedstawia wykres 8.

Ekonomiczny wskaźnik obciążenia systemu ludźmi starszymi w Niemczech w 2010 roku wykazywał, że na 100 zatrudnionych w wieku 20–64 lat przypadały ok. 44 osoby nieaktywne zawodowo w wieku co najmniej 65 lat. Według prognoz Komisji Europejskiej liczba ta zwiększy się do ok. 75 osób w 2050 roku. Ponadto należy zwrócić uwagę na niski efektywny wiek emerytalny w Niemczech. Dane OECD pokazują, że w 2012 roku wyniósł on 62,1 roku dla mężczyzn (średnia OECD wyniosła 64,2 roku) oraz 61,6 roku dla kobiet (średnia OECD wyniosła 63,1 roku)⁵³.

Wykres 7

Współczynnik dzietności w Niemczech i innych wybranych krajach OECD w 1970 roku i 2010 roku

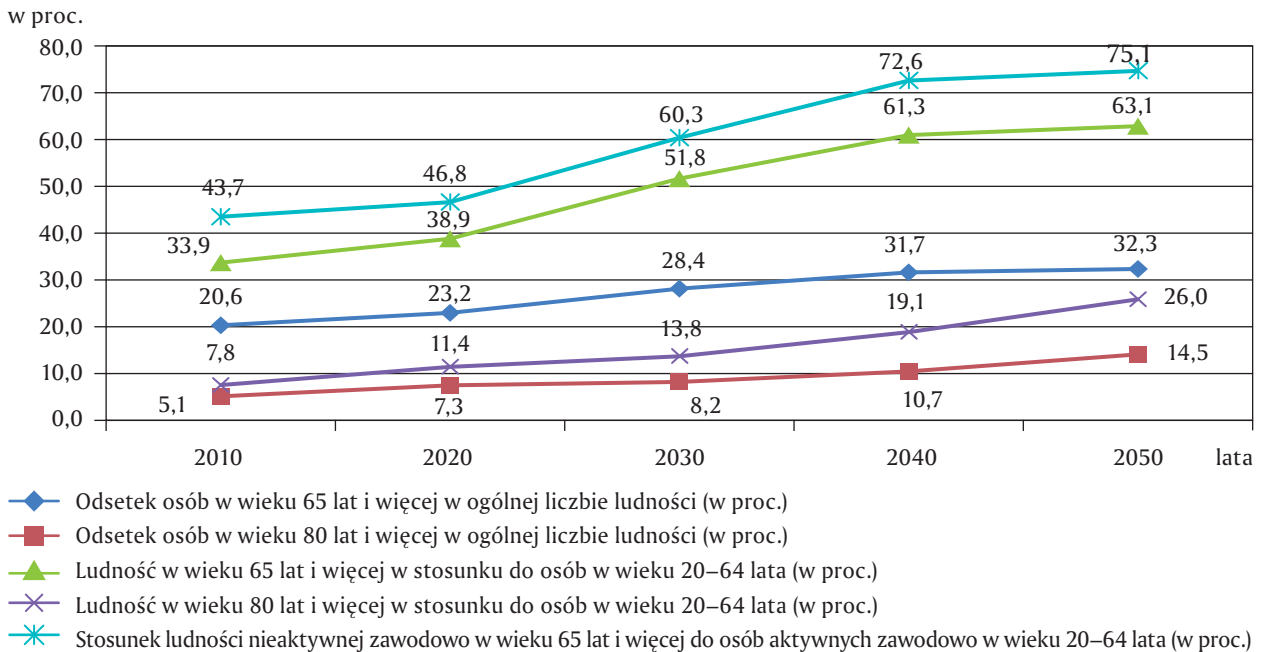


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych OECD.

⁵⁰ M. Góra, *Redesigning pension systems. The institutional structure of pension systems should follow population development*, IZA World of Labor, May 2014, s. 3–4.
⁵¹ *World Population Prospects. The 2012 Revision*, United Nations, New York 2013, s. 14.
⁵² C. Newhouse, *Focus. German pension reform reverses course*, BNP Paribas, s. 5, <http://economic-research.bnpparibas.com/Views/DisplayPublication.aspx?type=document&IdPdf=23895>, dostęp: 04.11.2014.
⁵³ *Ageing and Employment Policies – Statistics on average effective age of retirement*, <http://www.oecd.org/els/public-pensions/ageing-and-employment-policies-statistics-on-average-effective-age-of-retirement.htm>, dostęp: 04.11.2014.

Wykres 8

Proporcje między liczbą osób w wieku poprodukcyjnym i produkcyjnym w Niemczech (w proc.)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie The 2012 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010–2060), *European Economy 2012, No. 2, European Union 2012.*

Kierunki zmian niemieckiego systemu emerytalnego

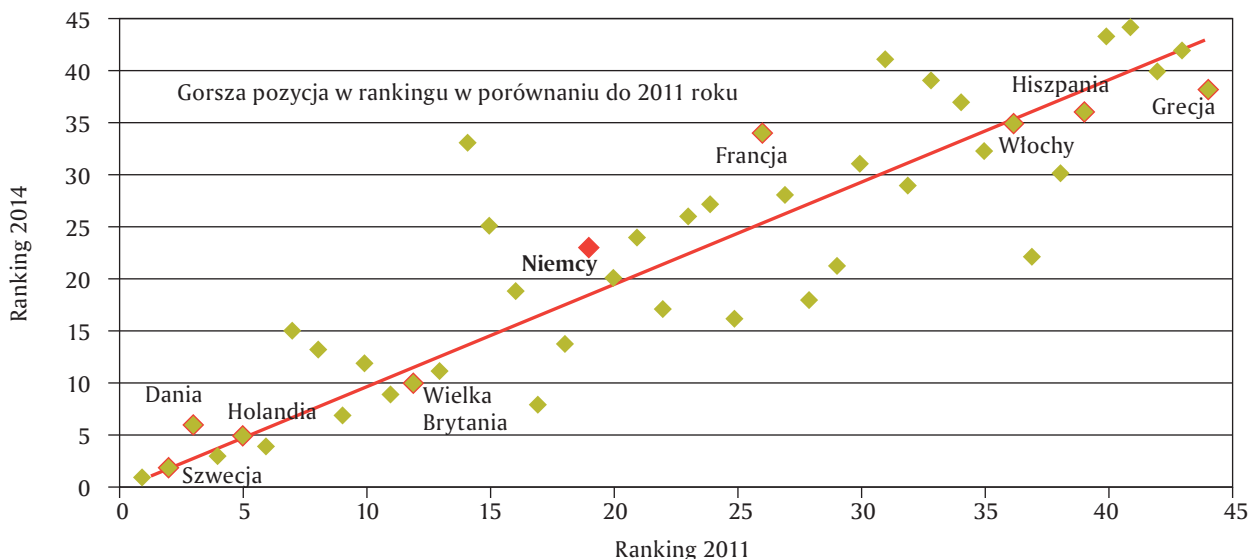
Przeprowadzane reformy nie destabilizują wprowadzenie niemieckiego systemu emerytalnego, jednak nie poprawiają również jego stabilności. W raporcie na temat

finansowej wypłacalności systemu emerytalnego, przygotowanym przez Allianz Asset Management, niemiecki system emerytalny od lat zajmuje środkowe miejsca w rankingu, choć jego pozycja w 2014 roku jest niższa w stosunku do miejsca zajmowanego w 2011 roku.

Wykres 9 pokazuje, jakie pozycje zajmują niektóre kraje europejskie w stosunku do rankingu z 2011 roku.

Wykres 9

Indeks zrównoważonego rozwoju emerytalnego w 2014 roku w stosunku do 2011 roku



Źródło: M. Coppola, op. cit., s. 6.

W warunkach adekwatności systemu emerytalnego reforma z 2014 roku nie koncentrowała się na problemie ubóstwa wśród osób starszych obecnie i w przyszłości, jednak w niektórych przypadkach stwarza możliwość poprawy sytuacji dochodowej beneficjentów.

Na tzw. „emeryturze dla matek” zyskają przede wszystkim kobiety. Do końca czerwca 2014 roku kobiety, które urodziły dzieci przed 1992 rokiem, przy wyliczeniu świadczenia emerytalnego miały doliczany dodatkowo jeden punkt (za jeden rok, traktowany jako składkowy, wychowywania dziecka po jego urodzeniu; kobiety, które urodziły w 1992 roku i później mają doliczane trzy punkty, tj. za trzy lata wychowywania dziecka po jego urodzeniu). Po wejściu w życie reformy, tj. od 1 lipca 2014 roku, matkom, które urodziły dziecko przed 1992 rokiem przyznano jeszcze jeden punkt emerytalny (łącznie są to dwa punkty)⁵⁴. Szacuje się, że takie rozwiązanie dotyczy ok. 9 mln kobiet, których świadczenie emerytalne będzie podwyższone o 28 euro miesięcznie w landach zachodnich i o 26 euro miesięcznie w landach wschodnich⁵⁵. Choć uprawienie to przysługuje również mężczyznom, większość beneficjentów stanowią jednak kobiety.

Na mocy reformy obniżony został również wiek uprawniający do otrzymania pełnej emerytury przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego w przypadku, gdy dany ubezpieczony osiągnął 63 rok życia i legitymuje się co najmniej 45-letnim okresem składkowym. Jednak począwszy od 2016 roku wiek ten będzie każdego roku podwyższany o dwa miesiące, do czasu aż zostanie wydłużony do 65 lat. Niemniej jednak i tak pozostanie niższy od ustawowego wieku emerytalnego, który będzie wynosił 67 lat. Według prognoz rządowych z przywileju wcześniejszego przejścia na pełną emeryturę według powyższych zasad skorzysta w początkowym okresie ok. 200 000 osób⁵⁶. Dodatkowo do stażu uprawniającego do emerytury w niższym wieku emerytalnym ze względu na długi okres ubezpieczenia od 2014 roku wliczane są również okresy pobierania zasiłku dla bezrobotnych (poza dwoma latami przypadającymi bezpośrednio przed ukończeniem 63 roku życia), co wcześniej nie było możliwe⁵⁷.

Pakiet zmian w systemie emerytalnym wprowadzony w 2014 roku należy do najbardziej kosztownych przedsięwzięć rządu obecnej kadencji. Według niemieckiego

ministerstwa pracy reforma oznacza zwiększenie wydatków o co najmniej 160 mld euro do 2030 roku⁵⁸. Choć obecnie w niemieckim publicznym systemie emerytalnym występuje nadwyżka finansowa na poziomie 31 mld euro, sytuacja ulegnie zmianie już w 2018 roku. Subwencje rządowe wzrosną z 400 mln euro rocznie w 2018 roku do 2 mld euro rocznie w 2020 roku⁵⁹.

Rada Unii Europejskiej zwraca uwagę, że wprowadzone zmiany koncentrujące się na poprawie warunków przechodzenia na wcześniejszą emeryturę (emerytura od 63 roku życia) oraz na podwyższeniu poziomu emerytury wybranych grup (wyższy dodatek emerytalny dla matek rodzących przed 1992 rokiem) stanowią dodatkowe obciążenie dla stabilności publicznego systemu emerytalnego. Konieczne będzie zatem podniesienie stopy składek na ubezpieczenie emerytalne, co wywrze negatywny wpływ na wysokość dochodu pozostającego w dyspozycji osób pracujących⁶⁰ oraz na zwiększenie wysokości tzw. klina podatkowego⁶¹. W związku z tym zdaniem Rady należy podjąć pewne działania w celu zapewnienia stabilności funkcjonowania systemu i dokonać m.in. zmian w pokryciu kosztów wyższego świadczenia emerytalnego dla matek (poprzez przeniesienie ciężaru jego finansowania na finansowanie budżetowe), zwiększyć zachęty do późniejszego przechodzenia na emeryturę, a także zwiększyć uczestnictwo w drugim i trzecim filarze systemu emerytalnego⁶².

Zakończenie

Dokonane w ostatnich latach reformy emerytalne w Niemczech miały jeden zasadniczy cel, tj. zapewnienie długookresowej wypłacalności systemu⁶³. Ostatnia reforma, z 2014 roku, stanowi pewien odwrót od tak ukierunkowanej polityki i wpływa niekorzystnie na stan finansów państwa. Wysokość ponoszonych w wyniku reformy wydatków szacuje się na 4,4 mld euro rocznie (kwota ta ma wzrosnąć do 11 mld euro w 2030 roku). Początkowo koszt ten będzie pokrywany ze środków niemieckiego publicznego funduszu ubezpieczenia emerytalno-rentowego, w późniejszym okresie niezbędne będą subwencje rządowe.

W związku z niekorzystnymi zmianami demograficznymi zwiększa się bowiem wskaźnik obciążenia

⁵⁴ *Andrea Nahles and the Pension Reform*, „Deutschland.de”, 1 July 2014, <https://www.deutschland.de/en/topic/politics/andrea-nahles-and-the-pension-reform>, dostęp: 14.11.2014.

⁵⁵ C. Newhouse, *op. cit.*, s. 1.

⁵⁶ C. Newhouse, *op. cit.*, s. 5.

⁵⁷ M. Coppola, *op. cit.*, s. 5.

⁵⁸ *Andrea Nahles...*, *op. cit.*

⁵⁹ C. Newhouse, *op. cit.*, s. 1.

⁶⁰ Council Recommendation of 8 July 2014 on the National Reform Programme 2014 of Germany and delivering a Council opinion on the Stability Programme of Germany, 2014 (2014/C 247/05), s. 2.

⁶¹ Zwiększanie klina podatkowego powoduje, że koszt zatrudnienia pracownika jest coraz wyższy, a jednocześnie osoba pracująca otrzymuje do dyspozycji coraz mniejszą część płacy brutto, por. M. Góra, J. Rutecka, *System emerytalny [w:] Rynek pracy wobec zmian demograficznych*, red. M. Kiełkowska, Zeszyty Demograficzne, Instytut Obywatelski, Warszawa 2013, s. 166.

⁶² Council Recommendation of..., *op. cit.*, s. 4.

⁶³ M. Żukowski, *Reformy emerytalne...*, s. 127.

demograficznego. Niemcy mają jeden z najniższych wskaźników dzietności w Unii Europejskiej, ponadto do 2060 roku relacja liczby osób pracujących do liczby emerytów wyniesie ok. 1,5 : 1,0 (wobec ok. 3,0 : 1,0 w 2010 roku). Równocześnie trwanie życia na emeryturze wydłuży się o ok. 5 lat zarówno w przypadku kobiet (do 25,4 roku w 2060 roku), jak i w przypadku mężczyzn (do 22,4 roku w 2060 roku)⁶⁴.

Proces reformowania systemu emerytalnego w Niemczech jest dynamiczny. W ostatnim okresie rząd ogłosił plan wprowadzenia elastycznej emerytury w celu zachęcenia osób starszych do pozostania na rynku pracy. Jej

koncepcja opierałaby się na przedłużeniu umowy o pracę w momencie osiągnięcia przez pracownika ustawowego wieku emerytalnego (za zgodą zarówno pracownika, jak i pracodawcy), możliwości powrotu na rynek pracy w okresie emerytalnym, jak również wprowadzeniu emerytury częściowej⁶⁵.

W związku z tym, iż głównym zadaniem państwowego systemu emerytalnego będzie zapewnienie jedynie minimalnych dochodów, aby utrzymać poziom życia w okresie po zakończeniu aktywności zawodowej, niezbędne będzie uczestniczenie w dodatkowym zabezpieczeniu emerytalnym⁶⁶. ■

⁶⁴ *The 2012 Ageing Report...*, s. 295–296.

⁶⁵ J. Jankowski, B.E. Kritzer, D. Rajnes, *International Update: Recent Developments in Foreign Public and Private Pensions*, Social Security Administration, Washington, July 2014, s. 1.

⁶⁶ M. Żukowski, *Reformy emerytalne...*, s. 129.

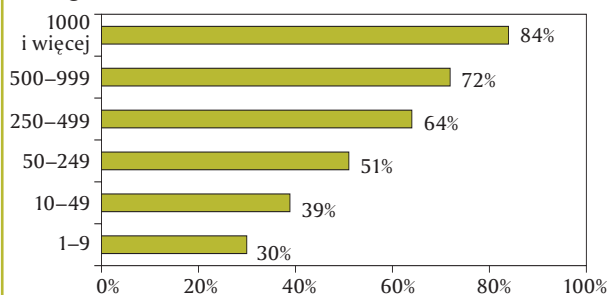
Pracownicze programy emerytalne w Niemczech – ostatnie propozycje zmian

Minister Pracy i Spraw Socjalnych zaproponował ostatnio, aby pracownicze programy emerytalne (PPE) w Niemczech upodobnić do rozwiązań funkcjonujących w systemie holenderskim i duńskim. Oznacza to wprowadzenie mechanizmu automatycznego tworzenia planów i dodatkowe obowiązki dla pracodawców. Pierwotna propozycja została sformułowana przez związek zawodowy pracowników przemysłu metalurgicznego (IG Metall) i kilka tygodni później spotkała się z oficjalną aprobatą ministerstwa (*Bundesministerium für Arbeit und Soziales*, BMAS).¹

W Niemczech funkcjonuje już kilka branżowych pracowniczych planów emerytalnych (m.in. dla sektora budowlanego i bankowego). Zdecydowanie więcej planów prowadzonych jest przez firmy duże, tj. zatrudniające ponad 250 pracowników, oraz pracodawców średnich (50–249 pracowników). Niezadowolająco jest natomiast wskaźnik uczestnictwa firm małych (patrz: wykres).

Wykres

Udział pracodawców sektora prywatnego w tworzeniu pracowniczych programów emerytalnych według wielkości zatrudnienia



Źródło: www.aba-online.de za: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2012), *Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2012*, s. 139.

Zgodnie z propozycją Ministra Pracy, różne sektory gospodarki miałyby tworzyć kasy emerytalne lub fundusze emerytalne, do których pracodawca wnosiłby składkę za pracowników. Aby zwiększyć bezpieczeństwo systemu na wypadek niewypłacalności planów, utworzony byłby nowy fundusz gwarancyjny.

Obecnie niemieccy pracodawcy finansują zdecydowaną większość składek, które trafiają do PPE. W większości programów składka jest współfinansowana przez pracodawcę i pracownika, przy zdecydowanie większym udziale pracodawcy. Dodatkowo – w programach w formie przyrzeczenia bezpośredniego i kasy zapomogowej – ponad jedna trzecia planów opiera się na wyłącznym finansowaniu pracodawcy.

Propozycja ministerialna spotkała się z niezbyt przychylnym odzewem ze strony stowarzyszenia podmiotów prowadzących PPE. Pozbawi bowiem pracodawców możliwości używania planów jako dodatkowego bonusu przyciągającego do firm najlepszych pracowników. Ponadto, mogłaby spowodować zablokowanie tworzenia nowych planów w oczekiwaniu na kompleksowe zmiany całego systemu emerytalnego, nie tylko w części organizowanej przez pracodawcę.

Wszystkie strony rynku emerytalnego są zgodne, że 40-letnie prawo regulujące funkcjonowanie pracowniczych programów emerytalnych wymaga zmian. BMAS zapowiedziało przy tym, że nie zamierza przedstawiać szczegółowej recepty na problemy dręczące niemiecki II filar ubezpieczeń. Formuluje jedynie ogólne wytyczne, których szczegóły powinny być negocjowane pomiędzy reprezentacją pracodawców i pracowników, a następnie zapisane w zbiorowych układach pracy.²

Opracowała
Joanna Rutecka

¹ B. Ottawa, *Industry experts criticise German plan to allow Dutch-style pensions*, „Investment and Pensions Europe”, 6 November 2014, www.ipe.com.

² J. Williams, *Collective labour agreements must lead pension change, says German minister*, „Investment and Pensions Europe”, 7 May 2014, www.ipe.com.

Maria Szczur

System emerytalny w Szwecji – przykład innowacyjnego i stabilnego finansowo rozwiązania problemu zabezpieczenia dochodów na starość

Zarys ewolucji szwedzkiego systemu emerytalnego

Z uwagi na charakter polityki społecznej realizowanej w Szwecji – znanej w literaturze pod nazwą modelu skandynawskiego – tamtejszy system zabezpieczenia emerytalnego od początku swego istnienia wyróżniał się zaopatrzeniowym charakterem. Cechował go obywatelski charakter nabywania prawa do świadczeń, a także finansowanie świadczeń z podatków ogólnych. Prawo do emerytury podstawowej uzależnione było od okresu zamieszkiwania w Szwecji (statusu rezydenta), a świadczenie wypłacane było – niezależnie od długości okresu uprzedniej pracy – w jednakowej wysokości.

Pierwszy powszechny system emerytalno-rentowy został wprowadzony w 1914 roku, a pierwszy zakładowy (pracowniczy) program emerytalny pojawił się w roku 1917. W 1960 roku nastąpiła zasadnicza zmiana konstrukcji publicznego systemu emerytalnego, a mianowicie wprowadzono system emerytur uzależnionych od zarobków (szwedz. *Allmän Tilläggspension*, ATP). Kolejna zmiana o rewolucyjnym charakterze miała miejsce w 1999 roku – zmieniono charakter systemu z systemu o zdefiniowanych świadczeniach na system o zdefiniowanych składkach, a także mechanizm finansowania emerytur – z repartycyjnego na repartycyjno-kapitałowy.

Wprowadzony w 1914 roku powszechny system emerytalno-rentowy był systemem publicznym, w którym ochroną objęci byli wszyscy obywatele. Z jednej

strony świadczenie emerytalne było uzależnione od indywidualnego wkładu (część składkowa), ale z drugiej strony obowiązywała zasada braku takiej zależności (część należna po spełnieniu kryterium dochodowego). Ustawowy wiek emerytalny wynosił 67 lat i był jednakowy dla obu płci. W 1935 roku ten publiczny i w pełni kapitałowy system został zastąpiony przez powszechne świadczenia, wypłacane w jednakowej wysokości, finansowane repartycyjnie.

W 1948 roku nastąpiła likwidacja części składkowej emerytury podstawowej, a więc przekształcenie systemu w system obywatelski. Wypłacane świadczenia były relatywnie niskie (35 proc. przeciętnego wynagrodzenia). W 1950 roku wprowadzono przepisy ściślej wiążące poziom świadczeń emerytalnych z inflacją poprzez mechanizm indeksacji cenowej.

Po kilku latach burzliwych dyskusji, w tym także po ogólnonarodowym referendum (w roku 1957) i dodatkowych wyborach (1958) podjęto decyzję o budowie dodatkowego komponentu systemu emerytalnego, w którym poziom świadczeń byłby uzależniony od dochodów z pracy. W 1959 roku uchwalono (z przewagą jednego głosu) ustawę wprowadzającą w Szwecji system emerytur uzależnionych od zarobków (ATP). Był to system obowiązkowy dla wszystkich pracowników, a świadczenia były w nim finansowane repartycyjnie. System oparty został o zasadę zdefiniowanego świadczenia, które kalkulowane było na podstawie poziomu przeciętnych zarobków z 15 najlepszych lat w karierze zawodowej. Finansowany był ze składek naliczanych od wartości funduszu płac, których wysokość

była kilkakrotnie zmieniana. Przy tej okazji obniżono także wiek emerytalny do 65 lat. Pierwsze emerytury z tego systemu były bardzo niskie – przede wszystkim na skutek niezbyt długiego okresu wyczekiwania (początkowo tylko 20 lat). Aby poprawić sytuację materialną świadczeniobiorców, wprowadzono liczne dodatki do emerytur.

System ATP uznawany był za wielkie osiągnięcie okresu rządów szwedzkich socjaldemokratów. Jednak już na początku lat 80. XX wieku pojawiły się głosy nawołujące do zmiany systemu. Pogorszenie się sytuacji fiskalnej państwa i wolne tempo wzrostu gospodarczego negatywnie oddziaływały na stabilność systemu emerytalnego, co miało niekorzystny wpływ na poziom prywatnych oszczędności, podaż siły roboczej i rozkład dochodów. Prace nad reformą rozpoczęto w 1984 roku, kiedy w celu oceny funkcjonowania systemu ATP została utworzona Komisja ds. Emerytur. Zintensyfikowanie prac nad reformą emerytalną nastąpiło na początku lat 90. XX wieku wraz z powstaniem tzw. Grupy Roboczej ds. Emerytur, która kontynuowała prace Komisji. W 1994 roku grupa przedstawiła do akceptacji parlamentu (Riksdagu) propozycję reform. Decyzję o reformie podjęto w 1994 roku, jednak w uchwalonej wówczas ustawie parlament określił jedynie ogólne jej zasady, liczne szczegółowe kwestie pozostawiając nierozstrzygnięte.

Większość partii mających swoich przedstawicieli w Riksdagu optowała za rozwiązaniami, które zapewniłyby długookresową stabilność finansową systemu, silniejsze powiązanie wysokości składek i świadczeń, a także zawierały zachęty do jak najdłuższej aktywności zawodowej. W propozycji tej zakładano, że narodowa emerytura i emerytura z systemu ATP zostaną zastąpione przez świadczenie z nowego systemu, który będzie kombinacją kapitałowego systemu o zdefiniowanej składce (FDC – ang. *funded defined contribution*) i repartycyjnego systemu z indywidualnymi niefinansowymi (tj. hipotetycznymi) kontami o zdefiniowanej składce (NDC – ang. *non-financial defined contribution*). Te dwa rodzaje emerytur, uzależnionych od wcześniejszych zarobków, uzupełniać miała minimalna emerytura gwarantowana. Wprowadzeniu jako obowiązkowego komponentu kapitałowego (FDC) – tzw. *premium pension* – silnie sprzeciwiali się socjaldemokraci, jednak zadaniem pozostałych partii politycznych ten składnik systemu miał pozwolić na zwiększenie oszczędności krajowych ogółem, a także miał umożliwić osiągnięcie wyższej stopy zwrotu na rynku kapitałowym oraz sprzyjać finansowej stabilności systemu.

Nowe zasady wprowadzone zostały w 1999 roku (termin ten był kilkakrotnie przesuwany), a pierwsze świadczenia z nowego systemu zostały wypłacone w 2003 roku. Główne hasła przyświecające wprowadzeniu reformy to większa sprawiedliwość wewnątrz- i międzypokoleniowa oraz dostosowanie systemu do zmieniających się uwarunkowań demograficznych i ekonomicznych. Główne zmiany to: wprowadzenie

systemu zdefiniowanej składki, uzależnienie emerytury od wcześniejszych dochodów, uwzględnienie kategorii emerytury gwarantowanej. Ostateczna koncepcja obecnego systemu emerytalnego to wynik porozumienia zawartego przez 5 z 7 partii politycznych wchodzących w skład szwedzkiego parlamentu, przy czym – tak jak w 1959 roku – stosowna ustawa została przyjęta przez Riksdag większością tylko jednego głosu.

Reforma oznaczała zastąpienie systemu ATP przez dwa nowe systemy emerytalne. Głównym źródłem przychodów w nowym systemie miał być podsystem NDC, czyli podsystem repartycyjny z indywidualnymi kontami (szwedz. *inkomstpension*). Nowość polegała na zastosowaniu indywidualnych niefinansowych, teoretycznych kont w ramach systemu finansowanego repartycyjnie, co zakłada zachowanie ścisłego związku między składkami i świadczeniami, a także pozwala uniknąć negatywnych cech wielkich systemów kapitałowych. Konstrukcja świadczeń pozwala także na ich dostosowywanie do zmian demograficznych: są one automatycznie obniżane w przypadku, gdy niezbilansowanie systemu rośnie zbyt szybko. Drugi komponent systemu – FDC, czyli emerytura kapitałowa – to obowiązkowy, w pełni kapitałowy podsystem z indywidualnymi kontami, przy czym każdy ubezpieczony ma swobodę wyboru, jak chce inwestować swoje składki.

Reforma stanowiła poważne wyzwanie nie tylko ekonomiczne, ale także społeczne i polityczne. System ATP był postrzegany jako symbol siły szwedzkich socjaldemokratów i stanowił odzwierciedlenie podstawowych wartości socjaldemokratycznych, bardzo typowych dla skandynawskiego modelu polityki społecznej. Ponadto szanse na skuteczną realizację reformy ograniczały problemy ze starzeniem się społeczeństwa. Jak więc udało się osiągnąć zamierzony cel? Do sukcesu reformy przyczyniły się liczne czynniki, w tym umiejętne działanie Ministerstwa ds. Społecznych i Grupy Roboczej ds. Emerytur, rosnąca społeczna świadomość problemów związanych z funkcjonowaniem systemu ATP, a także odpowiednie wykorzystanie przejściowych reguł.

Proces przygotowania reformy z 1999 roku

Proces prac nad reformą, której celem było wprowadzenie nowego systemu emerytalnego, był złożony i trwał wiele lat.

Prace nad reformą rozpoczęły się w 1984 roku, w momencie, kiedy rząd utworzył Komisję ds. Emerytur, która miała za zadanie dokonać przeglądu zasad działania systemu ATP oraz ocenić jego funkcjonowanie. Powołanie Komisji było odpowiedzią na oceny i wnioski zawarte w licznych raportach wskazujących na brak finansowej stabilności systemu ATP i potrzebę dokonania niezbędnych zmian. Choć Komisja, w której skład wchodziła reprezentanci różnych organizacji, działała 6 lat, nie udało się jej przedstawić konkretnej propozycji

reformy dotychczasowego systemu. Wynikało to przede wszystkim z trudności w uzgodnieniu wspólnego stanowiska, a także z niechęci polityków do zmiany podstaw działania ówczesnego systemu emerytalnego.

Według propozycji Komisji ds. Emerytur główne cechy systemu emerytury narodowej (ang. *folkspension*) i systemu ATP powinny być pozostać bez zmian. Komisja postulowała także, aby poziom bazowej emerytury nie zależał od długości okresu wcześniejszego zatrudnienia, a ponadto aby w dalszym ciągu uzupełniać świadczenia z ATP. Zdaniem Komisji finansowanie systemu również powinno być pozostać bez zmian. Co prawda przedstawiciele partii socjaldemokratycznej przyznawali, że zasady funkcjonowania systemu wymagają modyfikacji, ale nie zachęcali członków Komisji do formułowania propozycji, które zagrażałyby ATP. Pozostałe partie także nie były zainteresowane likwidacją tego systemu.

Tym niemniej nie można nie doceniać wyników pracy Komisji ds. Emerytur. Stanowiły one solidne podstawy do dalszej debaty nad reformą. Dorobek Komisji stał się punktem wyjścia dla dalszych prac, prowadzonych przez Grupę Roboczą ds. Emerytur, która odegrała kluczową rolę w procesie reformowania szwedzkiego systemu emerytalnego. Pomimo ograniczonej roli Komisji jako takiej jej członkowie byli zgodni w jednym – że reforma emerytalna jest konieczna.

W 1991 roku w Szwecji powołany został nowy rząd koalicyjny, popierany przez cztery partie burżuazyjne. W toku kampanii wyborczej wiele ugrupowań deklaroowało, że po ich dojściu do władzy problemy emerytalne zostaną rozwiązane. Choć nowemu rządowi przyszło działać w trudnych warunkach ekonomicznych, był zmuszony podjąć szybkie i zdecydowane działania na rzecz rozwiązania kwestii emerytur.

W tydzień po utworzeniu rządu Minister Zdrowia i Spraw Socjalnych powołał Grupę Roboczą ds. Emerytur. Ten nowy, dziesięcioosobowy zespół pracujący nad reformą emerytalną składał się wyłącznie z członków parlamentu. Z prac wyłączeni zostali przedstawiciele partnerów społecznych i organizacji emerytów. Choć do grupy delegowało swoich przedstawicieli wszystkie siedem ugrupowań parlamentarnych, koncepcja reformy, która powstała w wyniku jej prac, jest efektem porozumienia zawartego pomiędzy partiami koalicyjnymi i socjaldemokratami (85 proc. głosów w Riksdagu). W pracach nad reformą zadbano o zachowanie ciągłości: dwóch członków grupy pracowało wcześniej w Komisji ds. Emerytur, a pięciu z nich zostało członkami Grupy ds. Wdrożenia. Partnerzy społeczni – choć formalnie nie byli członkami Grupy Roboczej – mieli możliwość pośredniego wpływu na treść reformy poprzez opiniowanie i konsultowanie wypracowanych propozycji.

Grupa Robocza ds. Emerytur była równocześnie komisją parlamentarną i stanowiła platformę do prowadzenia negocjacji. Ponieważ rząd chciał jak najszybciej ograniczyć wydatki emerytalne, zażądał, aby pierwsze propozycje przedstawiono już w marcu 1992 roku, czyli

4 miesiące po pierwszym spotkaniu grupy. Prace nad reformą emerytalną planowano zakończyć przed upływem kadencji parlamentarnej, w 1994 roku. Zadanie to okazało się jednak zbyt ambitne.

Celem Grupy Roboczej było zaprojektowanie takiego systemu emerytalnego, który:

- sprawiłby, że poziom świadczeń emerytalnych byłby silniej uzależniony od ogólnej sytuacji gospodarki,
- wzmocniłby związek między składkami emerytalnymi a świadczeniami,
- zawierałby zachęty do jak najdłuższej aktywności zawodowej,
- pozwoliłby na uelastycznienie ustawowego wieku przechodzenia na emeryturę,
- byłby impulsem do wzrostu długookresowych oszczędności,
- zawierałby bardziej transparentny mechanizm redystrybucji.

Rozwiązania pozwalające na osiągnięcie niektórych z powyższych celów znaleziono stosunkowo łatwo, inne wymagały dłuższych dyskusji w celu wypracowania konsensu. Wszyscy byli zgodni w tym, że system ATP był źródłem poważnych problemów – w szczególności był narażony na negatywne konsekwencje zmian demograficznych i wahania koniunktury. Brakowało natomiast zgodności co do pożądanego zakresu zmian systemu, jak i sposobu ich wprowadzania w życie.

Choć preferencje partii burżuazyjnych dotyczące konstrukcji nowego systemu były zróżnicowane, wszystkie ugrupowania widziały w reformie emerytalnej możliwość ograniczenia rozmiaru narodowych funduszy emerytalnych (ang. *national pension funds*) i możliwość wprowadzenia w pełni kapitałowego komponentu. Socjaldemokraci nie byli entuzjastycznie nastawieni do zmian systemu ATP i przystąpili do prac Grupy Roboczej z czysto pragmatycznych względów. W trakcie prac grupy byli przeciwni każdej propozycji, która zawierała element kapitałowy. Partnerzy społeczni także byli świadomi konieczności przeprowadzenia reform, ale nie akceptowali przedstawionych propozycji. Także Konfederacja Pracodawców (TCO) była przeciwna rozwiązaniom przedstawionym przez Grupę Roboczą w 1992 roku. Jedynie Konfederacja Związków Zawodowych (LO) w pełni poparła projekt Grupy Roboczej.

Mimo znaczących różnic ideologicznych między partiami politycznymi, jak i pomiędzy członkami Grupy Roboczej ds. Emerytur wydawało się, że kompromis zostanie osiągnięty w ciągu kilku miesięcy. Pierwszy raport – z sierpnia 1992 roku – zawierał wiele istotnych wytycznych do projektowania nowego systemu. Był to unikatowy dokument, w którym można było znaleźć charakterystykę niefinansowego (teoretycznego) podsystemu o zdefiniowanych składkach (NDC). Główne postulaty zaprezentowane w tym dokumencie to:

- przyjęcie zasady „dochodu życiowego” (ang. *life-income*), co oznaczało, że przy obliczaniu indywidualnej emerytury będą uwzględniane zarobki z całego

okresu pracy, a więc sprowadzało się do przejścia z systemu o zdefiniowanym świadczeniu do systemu o zdefiniowanej składce,

- uczynienie nowego systemu obowiązkowym,
- wprowadzenie elastycznego ustawowego wieku przechodzenia na emeryturę (przejście na emeryturę możliwe w każdym momencie między 60 a 70 rokiem życia),
- zastąpienie cenowej indeksacji świadczeń indeksacją płacową,
- wprowadzenie okresu przejściowego mającego trwać 20 lat,
- zapewnienie dochodu uprawniającego do emerytury za okres opieki nad dzieckiem i za okres służby wojskowej,
- wprowadzenie zasady, w myśl której zreformowany system będzie systemem repartycyjnym bądź kombinacją systemów repartycyjnego i kapitałowego (nie podjęto ostatecznej decyzji w tej sprawie).

Dalsze prace Grupy Roboczej ds. Emerytur zaowocowały zaprezentowanym w lutym 1994 roku obszernym raportem końcowym. Stanowił on podstawę do podpisania porozumienia w sprawie emerytur pomiędzy partiami koalicji rządowej i partią socjaldemokratyczną, które w czerwcu 1994 roku zostało zaakceptowane przez szwedzki parlament.

Raport końcowy z prac Grupy Roboczej ds. Emerytur zawierał zarówno nowe, jak i wcześniej przedstawione propozycje. Uzgodniono m.in., że 2 proc. zarobków powinno być lokowane na indywidualnych rachunkach inwestycyjnych. Raport zawierał także szczegóły określające konstrukcję nowego podsystemu NDC. Wedle projektu Grupy Roboczej nowy system miał się składać z 3 podstawowych poziomów: emerytury gwarantowanej (ang. *minimum guarantee*), finansowanego repartycyjnie niekapitałowego filaru o zdefiniowanych składkach (szwedz. *inkomstpension*) oraz filaru kapitałowego o zdefiniowanych składkach (ang. *premium pension*).

Jednak kilka kwestii nadal pozostało nierozwiązanych. Ustawa przedłożona parlamentowi zawierała w tytule zwrot „ogólne propozycje reformy systemu emerytalnego”. Ponieważ dopracowania wymagały m.in. procedury indeksacji, powołano do życia Grupę ds. Wdrożenia, która za cel postawiła sobie przygotowanie propozycji brakujących rozwiązań i wdrożenie porozumienia w ciągu roku. Prace nad ostatecznym kształtem reformy prowadzono przez kolejne 4 lata. Był to bardzo trudny okres dla partii koalicyjnych. Po dojściu do władzy socjaldemokratów w 1994 roku wypracowane wcześniej propozycje spotkały się z krytyką. Dotyczyła ona w szczególności projektu filaru kapitałowego, propozycji uzależnienia prawa do gwarantowanej emerytury od spełnienia kryterium dochodowego, a także sposobu podziału finansowania składek między pracodawców i pracowników. Tym niemniej Grupa ds. Wdrożenia kontynuowała pracę i szukała kompromisowego rozwiązania najbardziej kontrowersyjnych kwestii.

Ustawa regulująca podstawy działania nowego publicznego systemu emerytalnego została uchwalona przez szwedzki parlament w czerwcu 1995 roku znaczną większością głosów. Kilka elementów wymagało dopracowania, np. mechanizm automatycznego bilansowania podsystemu NDC czy kwestie dotyczące transferu środków z publicznych funduszy emerytalnych do budżetu państwa. Dopiero w następnych latach wypracowano rozwiązania tych problemów.

Konstrukcja obecnego systemu zabezpieczenia emerytalnego

Począwszy od 1999 roku w Szwecji, podobnie jak w Polsce, działają dwa odrębne systemy. Pierwszy, tzw. stary (znany jako ATP), obejmuje pracowników i pracujących na własny rachunek urodzonych w 1937 roku lub wcześniej, drugi, tzw. nowy, obejmuje osoby urodzone w 1954 roku bądź później. Sytuację osób urodzonych w latach 1938–1953 regulują przepisy przejściowe.

W „starym” systemie świadczenia finansowane są repartycyjnie ze składek płaconych przez ubezpieczonego (7 proc. podstawy wymiaru) i pracodawcę (10,21 proc. funduszu płac). Emeryturę uzależnioną od dochodu otrzymują ubezpieczeni w wieku 65 lat, którzy podlegali pod ten system przez co najmniej 30 lat. Emerytura podstawowa naliczana jest na podstawie 15 najlepszych lat wybranych z całej kariery zawodowej. Jeżeli przeciętny dochód w okresie tych 15 lat był wyższy niż 44 900 koron szwedzkich (SEK), to emerytura stanowi 60 proc. tego dochodu z pracy. Dla lat o dochodzie poniżej tej granicy emerytura wynosi: w przypadku osoby samotnej – 96 proc. dochodu poniżej limitu, w przypadku osoby pozostającej w związku małżeńskim – 78,5 proc. dochodu poniżej limitu.

„Nowy” system składa się z wielu filarów. Publiczny system zabezpieczenia tworzą: emerytury finansowane repartycyjnie, emerytury finansowane kapitałowo i emerytury gwarantowane finansowane z podatków. Zakładowe plany emerytalne i indywidualne plany emerytalne stanowią istotne uzupełnienie emerytur z systemu publicznego (patrz: schemat 1).

Publiczna część systemu jest uzupełniana przez świadczenia z rozwiniętego i popularnego w Szwecji sektora emerytur zakładowych, w mniejszym zakresie zaś przez emerytury z indywidualnych planów. Ponad 90 proc. pracowników uczestniczy w zakładowych programach emerytalnych tworzonych na bazie umów zbiorowych. Składki wnoszone do zakładowych planów kształtują się na poziomie 2–6 proc. wynagrodzenia. Odrębne programy obejmują robotników i pracowników umysłowych sektora prywatnego, a także pracowników sektora publicznego – osobne dla pracowników administracji centralnej i administracji lokalnej. Obecnie istnieją 4 duże programy zakładowe. Programy dla pracowników sektora prywatnego są w zasadzie programami

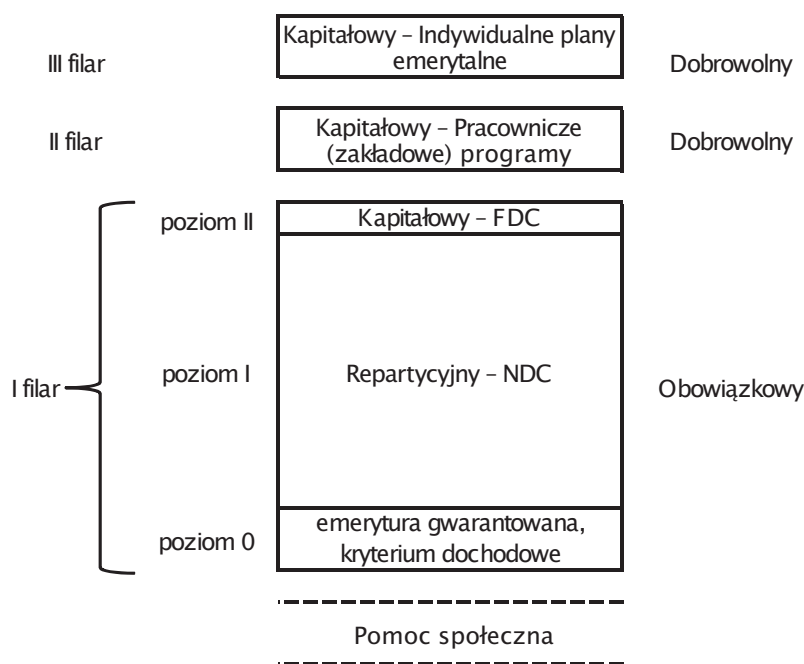
o zdefiniowanej składce. W przypadku pracowników sektora publicznego również mamy do czynienia z programami o zdefiniowanej składce, ale oskładkowane są tylko dochody poniżej górnej granicy identycznej jak w ubezpieczeniach społecznych; dla dochodów powyżej tej granicy występuje kombinacja obu typów programów: zdefiniowane świadczenie i zdefiniowana składka. Sumy składek wnoszonych do zakładowych programów podlegają częściowemu odliczeniu od podatku.

standardu życia w okresie pobierania świadczenia emerytalnego.

Emerytura repartycyjna to niekapitałowy (teoretyczny) podsystem o zdefiniowanej składce (NDC). Stanowi ona główną część nowego systemu. FDC to kapitałowy podsystem o zdefiniowanych składkach. Udział w dwóch pierwszych podsystemach publicznych jest obowiązkowy dla zatrudnionych i pracujących na własny rachunek, o ile urodzili się w 1954 roku lub później.

Schemat 1

Struktura systemu zabezpieczenia emerytalnego w Szwecji



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Swedish Pension Agency, Orange Report. Annual report of the Swedish Pension System 2013, Stockholm 2014.

Uzupełnienie emerytur z części publicznej i pracowniczej stanowią indywidualne plany emerytalne. W Szwecji występują one w następujących formach: ubezpieczenie, fundusz i indywidualny rachunek oszczędnościowy w banku. Także i w tym przypadku istnieje możliwość odliczenia od podatku części sumy składek.

Publiczny system emerytalny: ogólna charakterystyka

Nowy publiczny system emerytalny składa się z 3 komponentów¹. Dwa z nich, emerytura zależna od zarobków finansowana repartycyjnie i emerytura kapitałowa, to świadczenia uzależnione od zarobków. Trzeci, emerytura gwarantowana, jest dodatkiem przyznawanym w przypadku spełnienia kryterium dochodowego, którego celem jest zapewnienie minimalnego

Źródłem finansowania emerytur gwarantowanych są podatki ogólne, natomiast źródłem finansowania świadczeń emerytalnych zależnych od zarobków – składki wnoszone zarówno przez pracodawców, jak i pracowników. Składka wynosi 18,5 proc. podstawy wymiaru, z czego 16 proc. jest zapisywane na rachunku niefinansowym w podsystemie NDC, zaś 2,5 proc. wnoszone do systemu kapitałowego FDC. Źródłem środków na finansowanie emerytur są trzy rodzaje składek: podstawowa (powszechna) składka emerytalna pracownika, składka pracodawcy i składka emerytalna państwa.

Powszechną składkę emerytalną płacą wszyscy pracownicy. Wynosi ona 8 proc. (7 proc. netto) dochodu z pracy ogółem, powiększonego o wartość uzyskanych świadczeń z ubezpieczenia społecznego (np. zasiłek chorobowy, macierzyński czy z tytułu bezrobocia). Poza dochodami z pracy do podstawy wymiaru składek wchodzi także dochody pracujących na własny rachunek.

¹ Ich szwedzkie nazwy to kolejno: *inkomstpension*, *premiepension*, *garantinpension*.

Oskładkowaniu podlega dochód brutto nieprzekraczający górnej granicy czyli 8,07-krotności obowiązującej kwoty bazowej. Należna składka powszechna jest automatycznie odliczana od dochodu przed opodatkowaniem. Składki emerytalne pracodawcy wynoszą 10,21 proc. od wynagrodzenia każdego pracownika. Podstawa wymiaru tej składki nie jest ograniczona od góry, a oskładkowane są wszystkie zarobki. Gdy pracownik przebywa na urlopie wychowawczym (do 4 roku życia dziecka), zaciągnął się do wojska, utrzymuje się ze świadczeń chorobowych bądź publicznych funduszy dla studentów, to jego składki emerytalne są finansowane przez państwo. Wówczas składka wynosi 18,5 proc. dochodu podlegającego oskładkowaniu. Z opłaconej składki emerytalnej 16 pkt proc. trafia do podsystemu NDC, a 2,5 pkt proc. – do podsystemu kapitałowego FDC i jest inwestowane w jednym funduszu bądź kilku funduszach (wybór należy do ubezpieczonego). Na podstawie zgromadzonych składek ubezpieczonemu przypisywane są w podsystemie NDC tzw. kredyty emerytalne denominowane w koronach szwedzkich. W 2012 roku z tytułu wniesionych w 2011 roku składek nastąpiło zwiększenie uprawnień emerytalnych w trakcie ich nabywania w odniesieniu do 5 mln 480 tys. ubezpieczonych.

Indywidualna składka w wysokości 16 proc. podstawy wymiaru jest deponowana w jednym z czterech funduszy buforowych publicznego systemu NDC (szwedz. *Första AP-fonden*, *Andra AP-fonden*, *Tredje AP-fonden* i *Fjärde AP-fonden*). Do każdego z nich trafia 1/4 składki i każdy finansuje 1/4 bieżących wydatków emerytalnych. Comiesięczne wydatki na emerytury finansowane repartycyjnie pokrywane są więc z funduszy buforowych. Składki trafiające do podsystemu NDC finansowanego repartycyjnie są ewidencjonowane na indywidualnych kontach ubezpieczonych i podlegają indeksacji płacowej.

Podstawa wymiaru składki jest ograniczana z dołu i z góry. Dolna granica dochodów podlegających oskładkowaniu w 2013 roku wynosiła 18 823 koron (poniżej 5 proc. przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce; 2136 euro), a górna – 456 762 koron (bez mała 114 proc. przeciętnego wynagrodzenia; 46 991 euro). Podstawa oskładkowania to wynagrodzenie pomniejszone o składki finansowane przez pracownika². Składki finansowane przez pracodawcę także naliczane są tylko od dochodu nieprzekraczającego górnej granicy podstawy wymiaru składki. Ale dochody powyżej tej granicy są dodatkowo opodatkowane (stosowana jest stopa podatkowa w takiej samej wysokości jak stopa oskładkowania) i podatek ten trafia do budżetu centralnego.

Warunkiem uzyskania prawa do emerytury uzależnionej od dochodu – finansowanej repartycyjnie i kapitałowo – jest ukończenie 61 lat. Pracownik ma prawo

pracować do ukończenia 67 lat lub dłużej, o ile uzyska zgodę pracodawcy. Efektywny wiek przechodzenia na emeryturę wynosi w Szwecji 63,8 roku (średnia dla Unii Europejskiej – 61,4).

Wcześniejsze przejście na emeryturę w systemie publicznym – zarówno repartycyjnym, jak i kapitałowym – jest możliwe po osiągnięciu 61 lat. Formuły obliczania emerytur w obu częściach systemu publicznego oparte są na rachunku aktuarialnym, więc wcześniejsze przejście na emeryturę skutkuje aktuarialną redukcją świadczenia odpowiednio do wieku przejścia na emeryturę. Istnieje także możliwość odroczenia wypłaty emerytury z systemu repartycyjnego i kapitałowego. Stosowana formuła pozwala na aktuarialne dostosowanie wysokości świadczenia. Można też łączyć pracę zarobkową z pobieraniem emerytury.

Podsystem repartycyjny (NDC)

Główną część zreformowanego systemu emerytalnego Szwecji stanowi podsystem NDC – niekapitałowy system o zdefiniowanych składkach z indywidualnymi kontami. Zastąpił on wcześniejszy system ATP i stanowi najważniejszą składową publicznego systemu emerytur zależnych od zarobków. Celem zasad przyjętych w jego konstrukcji jest przywrócenie finansowej stabilności systemowi emerytalnemu w Szwecji.

ATP było systemem o zdefiniowanym świadczeniu, natomiast podsystem NDC bazuje na zdefiniowanych składkach. Ma to ograniczać możliwość ingerencji władz publicznych w zobowiązania emerytalne, ponieważ indywidualne świadczenia są bezpośrednio uzależnione przede wszystkim od sumy zgromadzonych składek. W podsystemie NDC wykorzystuje się indywidualne konta, ale w przeciwieństwie do podsystemu kapitałowego (FDC) składki wnoszone do systemu wykorzystuje się do finansowania bieżących zobowiązań emerytalnych, jak w każdym systemie repartycyjnym. Tak więc indywidualne konta mają charakter kont niefinansowych (teoretycznych)³.

Na indywidualnych kontach występujących w podsystemie emerytalnym NDC ewidencjonuje się wartość składek naliczonych i przekazanych do repartycyjnej części systemu. Wartość środków zapisanych na tych hipotetycznych kontach powiększana jest o rozdzielone środki, jakie pozostały na rachunkach ubezpieczonych zmarłych w danym roku kalendarzowym, w związku z czym wartość kont ubezpieczonych pozostałych przy życiu, a będących w tym samym wieku co zmarli rośnie. Zasada ta stosowana jest tylko w sytuacji, gdy zgon ubezpieczonego nastąpił przed osiągnięciem 61 roku życia. Uprawnienia emerytalne są denominowane w koronach szwedzkich. Corocznie są one

² Powoduje to, że efektywna stopa oskładkowania jest niższa i wynosi nie 18 proc., a 17,21 proc. Z tego 14,88 pkt proc. kierowane jest do podsystemu repartycyjnego, a tylko 2,33 pkt proc. podlega kapitalizacji.

³ Woryginalne: *national defined contribution*.

indeksowane przy zastosowaniu indeksu dochodowego (ang. *income index*), który odzwierciedla przeciętny wzrost płac. Wyznaczając roczną zmianę indeksu dochodowego, bierze się pod uwagę przeciętny wzrost płac w ciągu 3 poprzedzających lat, zmianę cen w ostatnim roku, a także wcześniejsze prognozy dochodu.

W chwili przejścia na emeryturę zewidencjonowany na hipotetycznym rachunku kapitał jest przeliczany na emeryturę dożywotnią. Stosowana do przeliczania formuła zawiera element, którego poziom jest uzależniony od indywidualnego wieku przejścia na emeryturę i oczekiwanej długości życia (przy zastosowaniu uśrednionych dla obu płci tablic umieralności). Ponadto w formule tej stosowana jest realna stopa dyskontowa wynosząca 1,6 proc. Miesięczne świadczenie emerytalne (M) z podsystemu NDC oblicza się dzieląc wartość zgromadzonych praw emerytalnych (P) przez dzielnik aktuarialny (d) (ang. *annuity divisor*):

$$M = P/d \cdot 12$$

Na przykład wartość tego współczynnika dla osoby 65-letniej, która przechodziłaby na emeryturę w 2000 roku, wynosi 15,4, w 2020 roku odpowiednio 16,8, a w 2040 roku – 17,4. W przypadku osób urodzonych w 1946 roku współczynnik ten wynosi obecnie odpowiednio: dla 65-latka – 16,31, dla 61-latka – 18,64, dla 70-latka – 13,41.

Ważnym problemem systemu ATP była cenowa indeksacja świadczeń emerytalnych. Stąd jednym z głównych politycznych celów reformy było zapewnienie stabilnych relacji między standardem życia ludności pracującej i ludności w wieku poprodukcyjnym. Aby osiągnąć ten cel, wprowadzona została indeksacja świadczeń odpowiednio do wzrostu przeciętnego wynagrodzenia. Jednocześnie jednak wdrożony został automatyczny mechanizm równoważenia finansów podsystemu NDC, pozwalający odstąpić od indeksacji płacowej w sytuacji, gdy stabilność systemu jest zagrożona.

Wprowadzenie indeksacji płacowej pozwala zachować realną wartość świadczeń emerytalnych. Emeryci nie mogą jednak spodziewać się poprawy standardu życia, ponieważ podsystem NDC zawiera górny pułap, który ogranicza realny wzrost świadczeń. Ten pułap, zwany „normą wzrostu” (ang. *growth norm*), jest konieczny dla utrzymania finansowej stabilności podsystemu. Przy obliczaniu świadczenia przyjmuje się 1,6-procentową stopę zwrotu – zakładając, że emerytury będą waloryzowane przy zastosowaniu tej stopy – w związku z czym emerytury nie będą rosły o ten wskaźnik, gdy realny wzrost gospodarki spadnie poniżej 1,6 proc. Natomiast zmiana indeksu dochodowego większa niż 1,6 proc. nie wywołuje rewaloryzacji świadczeń emerytalnych, ponieważ są one indeksowane tylko o różnicę między normą wzrostu wynoszącą 1,6 proc. i bieżącym wzrostem płac realnych. Zmiana wartości emerytur (ang. *adjustment indexation*) zależy od różnicy między aktualną stopą wzrostu i normą wzrostu powiększoną o rekompensatę

wzrostu cen. Mechanizm dostosowawczy podsystemu NDC ogranicza się tylko do zmian po stronie świadczeń, co oznacza, że całe ryzyko odnośnie przyszłego poziomu emerytury spoczywa na świadczeniobiorcy.

Podsystemem NDC zawiera także mechanizm dostosowywania świadczeń emerytalnych do zmian wskaźnika przeciętnego dalszego trwania życia. Roczne świadczenie jest obliczane przez podzielenie salda zapisów na indywidualnym koncie przez dzielnik, na który składa się wskaźnik przeciętnego dalszego trwania życia i zakładanej (ang. *inputed*) realnej stopy zwrotu na poziomie 1,6 proc. Wskaźnik ten określany jest dla momentu przejścia na emeryturę kohorty w danym wieku emerytalnym. Zakładana stopa zwrotu w wysokości 1,6 proc. działa jako „przedpłata” i jest wydatkowana w momencie przechodzenia na emeryturę, co skutkuje przesunięciem możliwości konsumpcyjnych. Ponieważ wskaźnik przeciętnego dalszego trwania życia będzie dalej rósł, przyszłe roczniki będą otrzymywać niższe świadczenia.

W podsystemie NDC (a także FDC) salda indywidualnych rachunków są przeliczane na dożywotnie emerytury za pomocą czynników uzależnionych od wieku i rocznika osoby przechodzącej na emeryturę, a nie od jej płci czy poziomu zarobków. Kobiety i osoby o wyższych zarobkach żyją średnio dłużej niż mężczyźni i osoby o niskich wynagrodzeniach, zatem w nowym szwedzkim systemie emerytalnym występuje redystrybucja od mężczyzn do kobiet, a także wewnątrz każdej z płci – od osób o niskich dochodach do osób o wysokich dochodach.

Ponieważ przy ustalaniu wysokości świadczenia dla konkretnej osoby stosuje się rachunek aktuarialny, decyzja o przejściu na wcześniejszą emeryturę powoduje, że świadczenie jest aktuarialnie obniżane, a w przypadku odroczenia decyzji o przejściu na emeryturę świadczenie rośnie.

W podsystemie emerytur związanych z pracą finansowanych repartycyjnie (NDC) każdego roku ocenia się stabilność finansową podsystemu. W jego konstrukcji występują dwa elementy, które mogą być źródłem potencjalnego niezbilansowania: indeksacja świadczeń w relacji do wzrostu przeciętnej płacy (zamiast funduszu płac ogółem) oraz stosowanie stałych dzielników przy obliczeniu dożywotniej emerytury. Jeśli wzrost funduszu płac ogółem jest wolniejszy niż wzrost przeciętnego wynagrodzenia, może to spowodować, że wzrost poziomu świadczeń (a więc i wydatków emerytalnych) będzie szybszy niż wzrost przychodów ze składek stanowiących źródło finansowania tych świadczeń. Z kolei emerytura dożywotnia dla kohorty osiągającej 65 lat jest obliczana za pomocą tablic przeciętnego dalszego trwania życia dla danej kohorty, tworzonych przy wykorzystaniu bieżących wskaźników dalszego trwania życia (oszacowanych na bazie danych odnoszących się do przeszłości), a nie wskaźników prognozowanych. Ponieważ nie przewiduje się zmiany tego dzielnika

ex post, wydatki na emerytury dla danej kohorty będą wyższe niż składki wniesione do systemu w przypadku, gdy emeryci będą żyć dłużej niż wynika z poziomu przeciętnego wskaźnika.

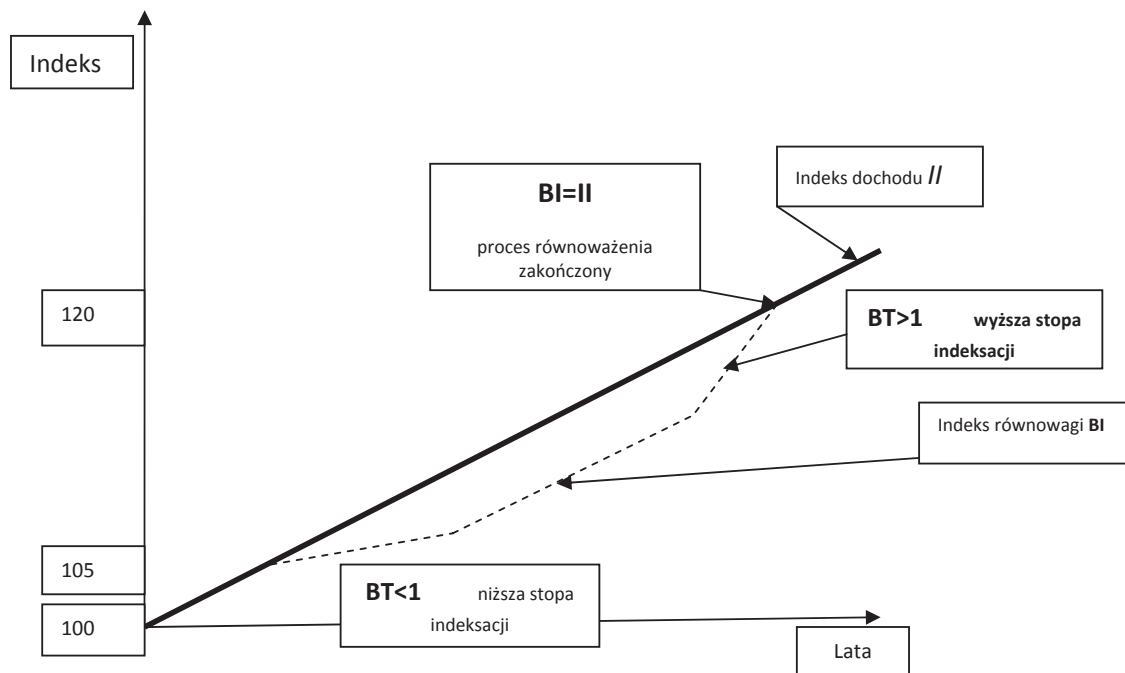
Ze względu na te zagrożenia w podsystemie NDC wbudowano automatyczny mechanizm jego finansowego równoważenia. Mechanizm ten może w okresie trudności finansowych dezaktywować indeksację w relacji do wzrostu przeciętnego wynagrodzenia. Ponieważ stopa oskładkowania jest stała, to w przypadku braku równowagi dostosowanie następuje w drodze zmian indeksacji środków zgromadzonych na indywidualnych niefinansowych kontach. Jeżeli relacja między aktywami i bieżącymi zobowiązaniami podsystemu NDC jest niższa od jedności, to indeksacja przyznanych i wypłacanych emerytur oraz nabytych uprawnień emerytalnych (środków zewidencjonowanych na indywidualnych hipotetycznych kontach) jest ograniczana w takim stopniu, aby w następnym roku została przywrócona równowaga między aktywami i zobowiązaniami podsystemu NDC. Mechanizm ten uruchamiany jest automatycznie, nie wymaga więc decyzji politycznych (patrz: schemat 2).

dla podsystemu NDC i odnosi aktywa tego podsystemu do jego zobowiązań.

Aktywa podsystemu NDC obejmują skapitalizowaną wartość składek i aktualną wartość funduszy buforowych. Skapitalizowaną wartość składek wyznacza się, mnożąc wartość rocznych składek przez tzw. okres obiegu (ang. *turnover duration*). Okres obiegu to z kolei przeciętny czas między momentem, kiedy składki są wpłacane, a momentem, kiedy następuje wypłata emerytury z tytułu opłacania tych składek. Pasywa podsystemu NDC to bieżąca wartość nabytych praw emerytalnych. Jeżeli wartość miary finansowej stabilności spadnie poniżej 1, automatycznie uruchamiany jest mechanizm bilansowania. Polega on na obniżeniu wzrostu zobowiązań systemu, tj. wartości świadczeń będących w trakcie realizacji i wartości „teoretycznego” kapitału zapisanego na kontach ubezpieczonych. Jeśli wartość miary finansowej stabilności jest wyższa niż 1, to także następuje uruchomienie mechanizmu bilansowania systemu. W tej sytuacji rewaloryzacja wartości „teoretycznego” kapitału zapisanego na kontach ubezpieczonych i świadczeń emerytalnych w trakcie

Schemat 2

Mechanizm automatycznego bilansowania podsystemu NDC



BI – skrót od ang. *balance index* (indeks równowagi)

BT – skrót od szwedz. *balanstal* (miara finansowej stabilności)

Źródło: Swedish Pension Agency, Orange Report. Annual report of the Swedish Pension System 2012, Stockholm 2013, s. 24.

Mechanizm automatycznego bilansowania jest uruchamiany, gdy oszacowana dla podsystemu NDC miara finansowej stabilności (ang. *balance ratio*) spada poniżej wyznaczonego progu. Miara ta jest wyznaczana każdego roku na podstawie bilansu sporządzanego specjalnie

wypłaty będzie wyższa niż wzrost poziomu przeciętnego wynagrodzenia.

Mechanizm automatycznego bilansowania miał być uruchamiany tylko w przypadku poważnych gospodarczych trudności w celu przywrócenia równowagi między

aktywami i bieżącymi zobowiązaniami systemu. Prognozy sprzed 2008 roku wskazywały, że w najbliższej przyszłości miara stabilności będzie kształtowała się na poziomie bliskim 1, a nieliczne okresy, gdy wystąpi konieczność stosowania mechanizmu bilansowania, będą krótkie. Umocnienie finansowego statusu systemu ma nastąpić po 2020 roku, natomiast według obecnych prognoz dochody systemu przewyższą wydatki dopiero po 2035 roku.

Od momentu wprowadzenia mechanizmu automatycznego bilansowania w 2001 roku poziom miary finansowej stabilności spadł poniżej 1 tylko dwukrotnie: w roku 2010 i 2011. W 2010 roku był to efekt kryzysu finansowego, który spowodował stagnację płac realnych i wzrost bezrobocia. Analitycy prognozują, że w 2014 roku również może nastąpić aktywacja mechanizmu automatycznego bilansowania. Trwają dyskusje nad tym, jak obniżyć wrażliwość podsystemu NDC na wahania koniunktury w gospodarce. Proponuje się m.in. obniżkę o 0,5 pkt proc. składki transferowanej do podsystemu FDC i skierowanie tych pieniędzy do podsystemu NDC.

Integralną część podsystemu NDC stanowią narodowe fundusze emerytalne bądź fundusze buforowe. Miały one istotne znaczenie dla wprowadzenia nowego systemu emerytalnego. W krótkim okresie łagodziły presję wywieraną na „stary” system przez czynniki demograficzne. Środki z tych funduszy transferowano także do budżetu państwa w celu skompensowania finansowych obciążeń wywołanych wprowadzaniem nowego systemu. Związane były one m.in. z przesunięciem finansowania rent inwalidzkich i rodzinnych z funduszy ubezpieczeniowych do budżetu państwa. W funduszach tych (AP1–AP4) zgromadzono znaczące aktywa, a ich polityka inwestycyjna jest ściśle regulowana⁴.

Zawsze dużo łatwiej przejść z kapitałowego systemu emerytalnego do systemu finansowanego repartycyjnie. Aby system o zdefiniowanych składkach finansowany kapitałowo zadziałał w pełni, konieczne jest jego funkcjonowanie przez pełny okres aktywności zawodowej danej osoby. W Szwecji w pełni kapitałowy komponent wprowadzono po raz pierwszy w 1913 roku, następnie stopniowo go ograniczano i w 1948 roku zupełnie z niego zrezygnowano. Koncepcja nowego podsystemu NDC o zdefiniowanych składkach pozwoliła zneutralizować polityczne i finansowe problemy wywołane przejściem od systemu repartycyjnego do kapitałowego. Dwa główne problemy związane z wprowadzeniem podsystemu NDC to konwersja praw emerytalnych nabytych pod rządami systemu ATP i szybkość jej przebiegu.

Ponieważ zapisy na kontach indywidualnych w ramach podsystemu NDC nie mają charakteru finansowego, możliwe jest bezpośrednie przekształcenie praw emerytalnych nabytych w poprzednich latach pod

rządami systemu repartycyjnego w prawa emerytalne podsystemu NDC. Podczas tego procesu wykorzystano wartość indywidualnych składek wniesionych przed 1999 rokiem, a także zastosowano odpowiednią stopę zwrotu. Wprowadzono instytucję kapitału początkowego. Obliczano go z wykorzystaniem skomputeryzowanych rejestrów indywidualnych zarobków, które obejmowały dane od 1960 roku.

Pełne przejście do nowego systemu emerytalnego zajmie ponad 16 lat. Pierwszy rocznik objęty nowym systemem to osoby urodzone w 1938 roku. Otrzymają one 1/5 swojego świadczenia z nowego systemu i 4/5 ze starego systemu. Następnie każdy rocznik będzie powiększał swój udział w emeryturze z nowego systemu o 1/20, tak aby osoby urodzone w 1954 roku lub później uczestniczyły tylko w nowym systemie. Począwszy od 2040 roku, świadczenia w Szwecji będą w całości wypłacane z nowego systemu.

Podsystem kapitałowy (FDC)

Kapitałowy podsystem FDC to drugi element składowy obecnego publicznego systemu emerytalnego. U podstaw konstrukcji tego podsystemu legły następujące przesłanki:

- 1) dążenie do zwiększenia wolumenu oszczędności ogółem w wyniku wprowadzenia kapitałowych kont indywidualnych,
- 2) wzmocnienie zachęt do akceptacji wyższego ryzyka w zamian za wyższą stopę zwrotu, jaką można uzyskać na rynkach kapitałowych,
- 3) zapewnienie podsystemowi FDC odporności na finansową niestabilność poprzez wprowadzenie zasady, w myśl której poziom wypłacanych świadczeń emerytalnych jest bezpośrednio zależny od kapitału zgromadzonego na indywidualnym rachunku.

Podsystem emerytur kapitałowych tworzy relatywnie niewielką część nowego publicznego systemu emerytalnego. 2,5 pkt proc. składki lokowane jest na indywidualnym rachunku we wskazanym przez ubezpieczonego funduszu lub funduszach w celu kapitalizacji. Ubezpieczeni mają szerokie możliwości wyboru funduszu. W 1998 roku powołana została do życia nowa instytucja rządowa: Agencja ds. Emerytur Kapitałowych, która obok funkcji administrowania podsystemem FDC pełniła także funkcję izby rozrachunkowej dla tego podsystemu. W 2010 roku została zlikwidowana, a jej obowiązki przejęła Szwedzka Agencja ds. Emerytur – *Swedish Pension Agency* („Pensiosmyndigheten”).

Składki emerytalne potrącają pracodawcy i przekazują co miesiąc do Krajowego Urzędu Podatkowego. Natomiast raporty zawierające informacje na temat indywidualnych zarobków przekazywane są raz na rok. Nie można więc ustalić uprawnień emerytalnych aż do

⁴ Według danych OECD w 2010 roku aktywa tych funduszy wynosiły 124,7 mld dolarów, co stanowiło ponad 27 proc. PKB Szwecji.

momentu przekazania przez każdego płatnika zeznania PIT. Następnie przekazane informacje uzgadnia się z raportami przekazanymi przez pracodawców. Dopiero wówczas następuje ustalenie indywidualnych uprawnień emerytalnych, a uczestnik może zdecydować, w co zainwestować swoje składki. Szwedzka Agencja ds. Emerytur prowadzi wszystkie indywidualne konta i dokonuje żądanych inwestycji portfelowych.

Ubezpieczeni mają do dyspozycji szeroką ofertę różnego typu funduszy. Ubezpieczony może wybrać 5 funduszy spośród zarejestrowanych w Szwecji i za granicą. Każde towarzystwo funduszy inwestycyjnych posiadające licencję na działanie w tym kraju może uczestniczyć w systemie, o ile podpisze stosowną umowę ze Szwedzką Agencją ds. Emerytur. W umowie zawarte są warunki uczestnictwa i struktura opłat. Fundusz można zmienić każdego dnia. Od 2000 roku, kiedy można było dokonać pierwszego wyboru, liczba dostępnych funduszy wzrosła z ok. 450 do 800.

Ponieważ nie wszyscy ubezpieczeni uczestniczący w obowiązkowym podsystemie kapitałowym FDC dokonują samodzielnie wyboru funduszy, w których mają być alokowane ich składki, zaproponowano biernym oszczędzającym inwestowanie w publiczny fundusz (tzw. *default option*). W okresie wdrażania reformy został utworzony jeden taki fundusz, do którego trafiały składki tych uczestników, którzy nie dokonali wyboru. Aktywa tego funduszu były inwestowane w instrumenty zapewniające osiągnięcie możliwie wysokiej stopy zwrotu przy niskim ryzyku. W latach 2000–2009 stopa zwrotu tego funduszu była wyższa o 1,8 pkt proc. niż przeciętna stopa zwrotu funduszy działających w ramach podsystemu FDC. Od 2010 roku w ramach tego funduszu funkcjonują dwa następujące: fundusz akcji (ang. *equity fund*) – AP7 *Aktiefont* i fundusz papierów dłużnych (ang. *intrest-earning*) – AP7 *Rantefont*. Te dwa fundusze stanowią ofertę państwa dla pasywnych oszczędzających, a także aktywnych uczestników, którzy preferują zaangażowanie państwa w zarządzanie aktywami. Składki biernych oszczędzających deponowane są w funduszu AP7 *Safa*. W miarę zbliżania się momentu przejścia na emeryturę następuje automatyczna zmiana struktury lokat ubezpieczonego na rzecz lokat obciążonych mniejszym ryzykiem.

Od początku państwo zachęcało ubezpieczonych do samodzielnego wyboru polityki inwestycyjnej. Początkowo ponad 2/3 ubezpieczonych dokonało wyboru funduszy, w jakie miały być inwestowane ich składki, w tym 3/4 składek zostało zainwestowane w fundusze akcyjne. Przeciętnie każdy aktywnie inwestujący lokował swoje składki w 3,41 funduszy. Jednak udział aktywnie inwestujących przyszłych emerytów z roku na rok spada.

W momencie osiągnięcia wieku emerytalnego (takiego samego jak w podsystemie finansowanym reparycyjnie) i podjęcia decyzji o przejściu na emeryturę, ubezpieczony ma do wyboru dwie opcje: klasyczne ubezpieczenie na życie bądź ubezpieczenia z funduszem

kapitałowym. Emerytury kapitałowe są wypłacane niezależnie od emerytury z podsystemu NDC finansowanej reparycyjnie bądź łącznie z nią. Zarówno w przypadku klasycznego ubezpieczenia na życie, jak i ubezpieczenia z funduszem kapitałowym wartość emerytury jest wyliczana przez podzielenie wartości indywidualnego rachunku emerytalnego przez dzielnik aktuarialny, czyli w taki sam sposób jak w przypadku emerytur dożywotnich podsystemu NDC. W przypadku obliczania emerytury kapitałowej stosuje się wskaźniki prognozowanej dalszej długości trwania życia. Gdy emerytura kapitałowa pobierana jest w postaci klasycznego ubezpieczenia, emerytura ma postać renty dożywotniej płatnej nominalnie w miesięcznych ratach. Ubezpieczenie kapitałowe oznacza, że oszczędności emerytalne w dalszym ciągu pozostają w funduszach wybranych przez ubezpieczonego. Zmiana wartości jednostek uczestnictwa w tych funduszach, na skutek zmiany cen instrumentów tworzących ich aktywa, wpływa na wartość emerytury kapitałowej w kolejnych latach.

Podobnie jak w przypadku emerytury z podsystemu NDC, w przypadku emerytur kapitałowych ryzyko spoczywa po stronie świadczeniobiorcy. Jednak w rozwiązaniu tym można dostrzec także instrument podziału ryzyka, ponieważ zakłada ono, że niewielka część składki emerytalnej do systemu publicznego trafia do kapitałowej części systemu, gdzie stopa zwrotu może być wyższa niż teoretyczna stopa zakładana w podsystemie NDC, tj. stopa wzrostu przeciętnego wynagrodzenia.

Odmienne niż w podsystemie NDC podsystem kapitałowy zawiera możliwość zawarcia w programie zabezpieczenia na wypadek śmierci żywiciela rodziny. W momencie przejścia na emeryturę można, po spełnieniu pewnych warunków, przystąpić do takiego ubezpieczenia. Istnieje też możliwość uzyskania prawa do wspólnej emerytury dożywotniej (z współmałżonkiem bądź dziećmi) oraz transferu praw emerytalnych między małżonkami.

Emerytura gwarantowana

Przed wejściem w życie reformy z 1994 roku istniała w Szwecji powszechna emerytura państwowa, wypłacana wszystkim uprawnionym w jednakowej wysokości, a także dodatki do niej. W nowym systemie te dwa składniki zostały, począwszy od 2001 roku, zastąpione przez nowe świadczenie – emeryturę gwarantowaną. Jest ono bardziej hojne od poprzedniej emerytury państwowej, a łącznie ze specjalnym dodatkiem daje świadczenie emerytalne na poziomie 2,13 kwoty bazowej (ang. *basic amount*, BA) w przypadku osób samotnych i 1,9 kwoty bazowej w przypadku osób pozostających w związku. Świadczenie to stanowi zwykle ok. 35 proc. przeciętnego wynagrodzenia i zapewnia minimalny standard życia. Przysługuje ono od momentu osiągnięcia 65 roku życia. Jest finansowane bezpośrednio z podatków ogólnych, z budżetu państwa.

Warunkiem uzyskania emerytury gwarantowanej jest co najmniej 3-letnie zamieszkiwanie w Szwecji bądź innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, a także ukończenie 65 lat. Prawo do gwarantowanej emerytury w pełnej wysokości uzyskuje się po 40 latach zamieszkiwania w Szwecji. W przypadku krótszego okresu rezydencji świadczenie jest obniżane wedle zasady *pro rata temporis*.

Świadczenie to mogą uzupełniać dodatki, np. dodatek mieszkaniowy. Emerytura gwarantowana podlega corocznej waloryzacji, przy czym stosuje się indeks wzrostu cen. Wybranie indeksacji cenowej ma w przeszłości skutkować obniżeniem znaczenia gwarantowanego świadczenia, w szczególności w okresie wysokiego wzrostu gospodarczego.

Emerytura gwarantowana to świadczenie dla osób, które nie nabyły prawa do żadnych świadczeń emerytalnych bądź uzyskują niskie świadczenie z podsystemów uzależnionych od dochodu. W przypadku osób otrzymujących niskie świadczenie emerytalne uzależnione od dochodu emeryturę gwarantowaną obniża się o kwotę równą wartości świadczenia zależnego od zarobków. Natomiast w przypadku wyższych dochodów emerytalnych uzależnionych od zarobków gwarantowane minimum zmniejsza się o 48 proc. Oznacza to, że na przykład w 2011 roku samotny emeryt otrzymujący emeryturę uzależnioną od dochodów wynoszącą 10 959 koron lub więcej miesięcznie nie miał prawa do emerytury gwarantowanej. Dla osób pozostających w związku kwota graniczna wynosiła 9713 koron.

Obecnie 30 proc. wszystkich mieszkańców Szwecji ma prawo do gwarantowanej emerytury. Przede wszystkim są to kobiety, których aktywność zawodowa w wieku produkcyjnym była niska. W 2013 roku pełna gwarantowana emerytura – przysługująca po 40 latach rezydencji w Szwecji i przy braku innych dochodów z systemu publicznego – wypłacana osobie samotnej, urodzonej w 1938 roku lub później, wynosiła rocznie 93 720 koron (10 755 euro), a osobie pozostającej w związku małżeńskim – 83 600 koron (9593 euro)⁵. W zależności od wysokości dochodów emerytalnych z pozostałych części systemu publicznego emerytura gwarantowana jest obniżana. Po przekroczeniu progu ustalonego dla danego roku (w 2012 roku – 55 440 koron, tj. 14 proc. przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce) traci się prawo do emerytury gwarantowanej.

Uwagi końcowe

Opis procesu zmian szwedzkiego systemu emerytalnego, którego najważniejsze etapy realizowano na przełomie XX i XXI wieku, wskazuje, że reforma emerytalna w Szwecji to wynik wyjątkowego procesu

dążenia do zmiany. W procesie tym nieliczna, ale skutecznie działająca i poszukująca konsensusu grupa podjęła próbę zaprojektowania systemu emerytalnego w taki sposób, aby wszyscy partnerzy społeczni byli z niego zadowoleni. Nowy system miał rozwiązać problemy wynikające ze starzenia się społeczeństwa, a ponadto pozostawać w równowadze finansowej przez długi czas.

Wydaje się, że żadna ze stron nie wygrała zdecydowanie „w grze” o kształt nowego systemu emerytalnego – ani pracownicy, ani pracodawcy, ani państwo. Pierwotnie celem reformy miało być ograniczenie systemu ATP, ale w nowo zaprojektowanym systemie publicznym utrzymano główne cechy poprzedniego: jest on obowiązkowy, świadczenia powiązane są z zarobkami, administrowany jest przez instytucję publiczną w imieniu państwa, a wysokość świadczeń, które zapewnia, jest ograniczona z góry. Z drugiej strony nowy system wprowadził po raz pierwszy obowiązkowy filar kapitałowy o zdefiniowanych składkach (FDC) z indywidualnymi kontami. Niezależnie z jakiej perspektywy spojrzymy na reformę, proces zmian realizowano mając na względzie aspekty pragmatyczne i ostateczny cel, którym było zreformowanie niestabilnego systemu w okresie ekonomicznych ograniczeń.

Dobrze przygotowana, innowacyjna i konsekwentnie realizowana reforma systemu emerytalnego, której wprowadzanie rozpoczęto w 1999 roku a zakończono w 2003 roku, pozwoliła osiągnąć Szwecji stabilny finansowo, transparentny, publiczny system emerytalny, który z jednej strony zawiera silne zachęty do wydłużania aktywności zawodowej, a z drugiej – gwarantuje na starość ochronę na minimalnym poziomie. Stanowi on połączenie podsystemów repartycyjnego i kapitałowego o zdefiniowanej składce i znaczącej emerytury gwarantowanej, która w określonych przypadkach stanowi uzupełnienie emerytury repartycyjnej i kapitałowej. System publiczny uzupełniają szeroko stosowane zakładowe programy emerytalne. Obecny system zabezpieczenia emerytalnego Szwecji stanowi więc dobry przykład systemu, w którym osiągnięta została równowaga między adekwatnością ochrony w okresie starości a możliwościami gospodarki.

Wprowadzenie podsystemu repartycyjnego z indywidualnymi kontami (NDC) prawdopodobnie doprowadzi do obniżenia stopy zastąpienia w przyszłości, ale nie powinno zwiększać ryzyka w okresie starości ze względu na stosunkowo wysoki zakres ochrony ze strony systemów pracowniczych, świadczenia uzależnionego od dochodu (emerytura gwarantowana), a także wysoki poziom aktywności ekonomicznej w wieku 66 lat i więcej. Przeciętny efektywny wiek przechodzenia Szwedów na emeryturę wzrósł istotnie, a stopa zatrudnienia osób starszych jest najwyższa

⁵ W przypadku osób urodzonych w 1937 roku lub wcześniej gwarantowana emerytura wynosiła odpowiednio: 95 982 SEK dla osoby samotnej i 85 519 SEK dla osoby pozostającej w związku małżeńskim.

w Unii Europejskiej. Tworzy to dobry grunt do dalszego podnoszenia efektywnego wieku emerytalnego, zwłaszcza że ludność Szwecji starzeje się i relacja między liczbą osób pracujących a liczbą emerytów będzie w dalszym ciągu się zmniejszać.

Silny i automatyczny mechanizm dostosowawczy pozwala utrzymać w publicznym systemie repartycyjnym równowagę finansową. Od momentu wejścia w życie dwukrotnie przyszło mu działać w warunkach kryzysu. W 2010 roku zaniechano indeksacji świadczeń emerytalnych i zapisów na indywidualnych kontach emerytalnych. Stanowiło to impuls do wznowienia publicznej debaty na temat oceny działania systemu i wskazania potencjalnych jego ograniczeń, np. w odniesieniu do kwestii adekwatnej emerytury czy sprawiedliwości międzygeneracyjnej. Faktyczne obciążenie ubezpieczonych większym ryzykiem i odpowiedzialnością stało się bardziej oczywiste. Możliwość długookresowego utrzymania systemu emerytalnego (ang. *sustainability*) ma dość wysoką cenę, którą muszą zapłacić sami ubezpieczeni, np. poprzez dłuższą aktywność zawodową, jeżeli chcą zachować dany standard życia.

W debatach wskazuje się, że rolą państwa jest dbanie, aby obciążenia dzielone były sprawiedliwie między emerytów i pracujących, a także ochrona najsłabszych grup. Jak wynika z raportu Ministra ds. Społecznych, ok. 70 proc. dochodów osób w wieku 66 lat i więcej pochodzi z systemu publicznego, to jest z emerytury gwarantowanej, emerytury repartycyjnej i emerytury kapitałowej, 15 proc. – z systemów pracowniczych, zaś pozostała część z indywidualnych planów emerytalnych i innych źródeł, np. z pracy zawodowej. Przeciętna emerytura kobiety stanowi ok. 69 proc. świadczenia mężczyzny, przy czym w ogólnym dochodzie emerytki dużo większy udział ma emerytura gwarantowana wraz z dodatkami (u kobiet stanowi ona 12 proc. dochodu, u mężczyzn – 2 proc.). Natomiast w przypadku mężczyzn-emerytów dużo większy udział w dochodzie mają środki pochodzące ze świadczeń emerytalnych zależnych od dochodów. Wzrósł także udział osób starszych (w wieku 66 lat i więcej) osiągających dochody z pracy: z 19 proc. w 1997 roku do 36 proc. w 2009 roku.

Tym niemniej w debacie publicznej i publikacjach naukowych pojawiają się uwagi i zalecenia, jak można poprawić funkcjonowanie obecnego systemu. Poważny problem stanowi niski poziom znajomości obecnych rozwiązań wśród ubezpieczonych, a także konieczność uświadomienia obywatelom, że aktywne uczestnictwo w procesie budowy własnego zabezpieczenia na okres starości jest niezbędne. Tak więc kampania informacyjna powinna stanowić stały element bieżących działań. Okazuje się, że nawet wyedukowane społeczeństwo Szwecji ma problemy ze zrozumieniem mechanizmu działania podsystemu NDC i konieczności dokonywania aktywnego wyboru funduszu, w który mają być zainwestowane składki w ramach podsystemu kapitałowego.

Obowiązkowy podsystem kapitałowy FDC spotkał się z krytyką w związku z pojawiającymi się różnicami w poziomie stopy zwrotu w przypadku osób o podobnym poziomie dochodu. Taka sytuacja może wynikać z niedostatecznego zaangażowania ubezpieczonego w wybór kierunków inwestowania. Stawia to w gorszej sytuacji osoby mniej zaznajomione z rynkiem kapitałowym. Nie potwierdziła się także teza o tym, że podsystem kapitałowy może służyć do skutecznego różnicowania ryzyka między rynkiem kapitałowym a rynkiem pracy. W obu podsystemach uzyskiwane są podobne stopy zwrotu. Na tym tle pojawiają się propozycje zmniejszenia składki trafiającej do podsystemu kapitałowego, a nawet zaniechania transferu całej, wynoszącej 2,5 pkt proc., składki. Wzrost składki przekazywanej do podsystemu repartycyjnego zmieni sytuację finansową systemu na tyle, że stanie się on mniej wrażliwy na skutki działania automatycznego mechanizmu równoważenia, a także bardziej odporny na zmiany sytuacji demograficznej w przyszłości.

Fundusze buforowe podsystemu NDC są pośrednio narażone na te same negatywne czynniki, które oddziałują na rynkach finansowych. Kryzys w 2008 roku spowodował spadek wartości zgromadzonych w nich środków o ok. 1/4. W okresie kryzysu strata pojawia się więc w obu częściach systemu: w FDC związana jest z ujemną stopą zwrotu, a w NDC – z indeksacją. Proponuje się więc nie zaliczać wartości funduszy buforowych do aktywów NDC przy kalkulacji miary finansowej stabilności.

Podsumowując, szwedzki system emerytalny uważany jest za rozwiązanie modelowe ze względu na jego zdolność do łączenia kilku celów: możliwości utrzymania w długim okresie, adekwatności, transparentności oraz wiarygodności. ■

Literatura

- E. Baroni, R. Axelsson, *Annual National Report 2012. Pension, Health Care and Long-term Care. Sweden*, ASISP, March 2012.
- O. Kangas, U. Lundberg, N. Ploug, *Three Routes to Pension Reform: Politics and Institutions in Reforming Pension in Denmark, Finland and Sweden*, „Social Policy and Administration” 2010, June, vol. 44, issue 3, s. 265–284.
- OECD, *Pension at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing 2013.
- Nordic Social-Statistic Committee, *Old-Age Pension System In Nordic Countries*, Copenhagen 2008.
- Swedish Pension Agency, *Orange Report. Annual report of the Swedish Pension System 2012*, Stockholm 2013.
- Swedish Pension Agency, *Orange Report. Annual report of the Swedish Pension System 2013*, Stockholm 2014.
- O. Settergren, *The Automatic Balance Mechanism of the Swedish Pension System. A non-technical introduction*, „Working Papers in Social Insurance” 2001, issue 2.
- C. Severinson, F. Stewart, *Review of the Swedish National Pension Funds*, „OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions” No. 17, OECD Publishing 2012.

Ewa Borowczyk

Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Reformy włoskiego systemu emerytalnego

Wprowadzenie

Przeobrażenia włoskiego systemu emerytalnego z końca XX i początków XXI wieku są wynikiem szeregu reform z lat 1992–2011, które podyktowane były zmianami sytuacji demograficznej, sytuacji na rynku pracy oraz innymi czynnikami mającymi wpływ na funkcjonowanie systemów emerytalnych i utrzymanie ich stabilności finansowej.

Zmian dokonywano w dość powolnym tempie i były one w dużo większym stopniu aniżeli w innych krajach blokowane przez grupy pragnące utrzymać *status quo*, czyli stosunkowo hojny system emerytalny. Bardzo silny był też we Włoszech nacisk związków zawodowych oraz samorządów poszczególnych grup zawodowych, które broniły swych odrębnych, korzystniejszych od powszechnego systemów emerytalnych. Wolne tempo przemian w pierwszym okresie tłumaczy radykalizm reform rządu Mario Montiego z grudnia 2011 roku, gdy sytuacja włoskich finansów publicznych była już katastrofalna.

Kolejne reformy doprowadziły do przekształcenia jednofilarowego systemu zdefiniowanego świadczenia w wielofilarowy system zdefiniowanej składki. Następowo stopniowe przechodzenie z pierwszego, obowiązkowego filaru powiązanego z uzyskiwanymi zarobkami do systemu opartego na zdefiniowanej składce – NDC (ang. *notional defined contribution*).

Jednocześnie próbowano rozwijać dodatkowe kapitałowe komponenty systemu, wprowadzając zachęty podatkowe oraz stwarzając możliwość przekazywania tzw. kapitału pracowniczego (wł. *trattamento fine rapporto*, TFR) do dodatkowego filaru emerytalnego (szczegółowe informacje na temat tego rozwiązania znajdują się w części niniejszego opracowania dotyczącej ubezpieczeń dodatkowych).

Równolegle – w celu spowolnienia wzrostu wydatków na emerytury – w okresie ostatnich 20 lat zastrzono warunki nabywania uprawnień, głównie poprzez podnoszenie wieku przechodzenia na emeryturę

oraz zwiększanie wymaganego okresu opłacania składek na ubezpieczenie emerytalne.

Zmiany w systemie w latach 1993–2010

Zmiany we włoskim systemie emerytalnym wprowadzane były licznymi ustawami.

W 1993 roku¹ zmieniono sposób waloryzacji świadczeń emerytalnych, wiążąc indeksację ze wskaźnikiem wzrostu cen zamiast ze wskaźnikiem wzrostu płac nominalnych. Ponadto podniesiony został wiek emerytalny – do 65 lat dla mężczyzn i do 60 lat dla kobiet. Minimalny okres opłacania składek uprawniający do otrzymania świadczenia emerytalnego podniesiono do 20 lat.

Ustawa z 1995 roku² wprowadziła system oparty na składce (NDC) do pierwszego filaru repartycyjnego (ang. *pay-as-you-go*, PAYG). Stare zasady utrzymano dla osób z co najmniej 18-letnim stażem składkowym, natomiast dla osób z krótszym stażem przewidziano system mieszany. Rozpoczynający pracę od 1996 roku objęci zostali w pełni nowym systemem. Przyznano prawo do emerytury w wieku 57 lat tym osobom, które mogły wylegitymować się 35-letnim okresem opłacania składek.

Od reformy z 1995 roku Włosi podlegają trzem różnym publicznym systemom emerytalnym – w zależności od posiadanego stażu ubezpieczeniowego w momencie wejścia reformy w życie. Te trzy systemy zasadniczo różnią się metodą obliczania świadczeń. Należą do nich:

- 1) **system oparty na zarobkach** (wł. *retributivo*) – obejmuje osoby, które do 31 grudnia 1995 roku posiadały co najmniej 18-letni okres opłacania składek,
- 2) **system mieszany** (proporcjonalny, wł. *pro rata-misti*) – dotyczy osób, które do 31 grudnia 1995 roku nie zgromadziły 18 lat składkowych, w związku z czym część ich emerytury obliczana jest na podstawie zarobków do 31 grudnia 1995 roku, a pozostała część według nowego systemu zdefiniowanej składki,

¹ Dekret/ustawa nr 503 z 30 grudnia 2012 roku.

² Ustawa nr 335 z 8 sierpnia 1995 roku w sprawie reformy emerytur.

3) **system oparty na składce** (wł. *contributivo* lub system hipotetycznej zdefiniowanej składki NDC) – w całości dotyczy jedynie osób, które po raz pierwszy podjęły działalność zawodową po 1 stycznia 1996 roku.

Emerytura minimalna jest gwarantowana ubezpieczonym podlegającym systemom *retributivo* oraz *pro rata-misti*, nie przysługuje natomiast osobom objętym systemem *contributivo* (NDC). Osoby te mogą jednak w przypadku niskiej kwoty świadczenia uzyskać zasiłek socjalny (wł. *assegno sociale*) po osiągnięciu pełnego wieku emerytalnego.

Z kolei **ustawa z 1997 roku** zrównała warunki nabywania uprawnień emerytalnych przez pracowników sektora publicznego oraz sektora prywatnego. Na jej mocy również zamrożono okresowo waloryzację cenową najwyższych emerytur.

Ustawą nr 243 z 23 sierpnia 2004 roku wprowadzono zaostrzone warunki przejścia na emeryturę w systemie mieszanym oraz w systemie opartym na składce NDC. Zakładano podniesienie z 57 do 60 lat (od 2008 roku) wieku upoważniającego do przejścia na emeryturę w przypadku 35-letniego stażu ubezpieczeniowego. Celem tych zmian było podniesienie realnego wieku przechodzenia na emeryturę i w wyniku tego uzyskiwanie przez ubezpieczonych świadczeń o wyższej stopie zastąpienia.

Ustawa nr 247 z 24 grudnia 2007 roku³, zwana „Protokołem na rzecz dobrobytu” (ang. *Protocol on Welfare*), przyjęta przez rząd lewicowy, złagodziła tempo reform przewidywane ustawą z 2004 roku. Dojście do wieku emerytalnego wynoszącego 60 lat miało następować stopniowo do 2010 roku. Utrzymano też możliwość przejścia na emeryturę w wieku niższym od powszechnego wieku emerytalnego przy stażu ubezpieczeniowym wynoszącym 40 lat i więcej.

Ustawa z 2010 roku⁴ wprowadziła wyższy wiek emerytalny dla kobiet zatrudnionych w administracji publicznej.

Reforma Montiego-Fornero z 2011 roku

Najbardziej znacząca była reforma z 2011 roku⁵, stanowiąca część pakietu anty kryzysowego i kluczowy element programu rządu Mario Montiego „Ratunek dla Włoch” (wł. *Salva Italia*). Jej nadrzędnym założeniem było uzyskanie natychmiastowych oszczędności dzięki zmniejszeniu wydatków emerytalnych poprzez podniesienie wieku przechodzenia na emeryturę.

Reformę Montiego-Fornero oparto o pięć następujących przesłanek:

- 1) poprawę średnio i długofalowej finansowej wydolności systemu emerytalnego,
- 2) zapewnienie sprawiedliwego traktowania (ang. *fairness*) obywateli przez system emerytalny jak również sprawiedliwego rozłożenia obciążeń między pokoleniami,
- 3) promowanie elastyczności w zatrudnieniu i na rynku pracy oraz poprawę strukturalnych zachęt do kontynuowania pracy nawet po osiągnięciu ustawowego wieku emerytalnego,
- 4) powiązanie wieku emerytalnego oraz okresu składkowego uprawniającego do emerytury ze zmianami w przewidywanej długości życia,
- 5) poprawę przejrzystości systemu poprzez ujednoczenie administracji ubezpieczeniowej i włączenie Zakładu Ubezpieczenia Społecznego Pracowników Państwowych (INPDAP⁶) i Zakładu Ubezpieczenia Społecznego Pracowników Sektora Rozrywki i Sportu (ENPALS⁷) do Krajowego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (wł. *Istituto nazionale della previdenza sociale*, INPS); INPS administruje ponadto funduszami powierniczymi niektórych grup zawodowych, jak na przykład pracowników kolei i tramwajów, telekomunikacji i prywatnych firm gazowych, duchowieństwa oraz załóg lotnictwa cywilnego.

Na szczegółowe rozwiązania reformy z 2011 roku złożyły się między innymi:

- dalsze podwyższenie wieku emerytalnego, wprowadzenie automatycznego powiązania wieku emerytalnego ze wzrostem przewidywanej długości życia oraz zlikwidowanie wprowadzonej w 1995 roku możliwości uzyskania emerytury w wieku 57 lat przy stażu składkowym co najmniej 35 lat,
- ujednoczenie zasad dla kobiet i mężczyzn (poprzez zrównanie wieku emerytalnego dla obu płci), dla poszczególnych grup zawodowych (jednolity wiek emerytalny oraz zasady obliczania emerytury) oraz zrównanie warunków dla różnych pokoleń, poprzez zastosowanie, od 1 stycznia 2012 roku, systemu o określonej składce dla wszystkich grup wiekowych i tym samym zakończenie procesu stopniowego przechodzenia na system NDC przewidziany ustawą z 1995 roku.

Zmiany przewidziane w ustawie z 2011 roku weszły w życie od 1 stycznia 2012 roku. Wtedy to całkowicie wdrożono system NDC, obejmując nim wszystkich pracujących i prowadzących działalność zawodową. Podniesiono także wiek emerytalny kobiet pracujących

³ Ustawa z 24 grudnia 2007 roku w sprawie finansowania i reformy emerytur.

⁴ Ustawa nr 122 z 30 lipca 2010 roku w sprawie pilnych środków zapewniających finansową stabilizację i konkurencyjność gospodarczą.

⁵ Ustawa nr 214 z 22 grudnia 2011 roku; wprowadziła reformę Montiego-Fornero (od nazwiska Mario Montiego, profesora ekonomii, komisarza Komisji Europejskiej w latach 1995–2004 i premiera Włoch od listopada 2011 roku do kwietnia 2013 roku, oraz Elsy Fornero, ówczesnej minister pracy i polityki społecznej).

⁶ wł. *Istituto nazionale di previdenza e assistenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica*.

⁷ wł. *Ente nazionale di previdenza e assistenza per i lavoratori dello spettacolo*.

w sektorze prywatnym (z 60 do 62 lat) oraz kobiet pracujących na własny rachunek (do 63 lat i 6 miesięcy). Do roku 2018 wiek emerytalny wszystkich ubezpieczonych kobiet będzie stopniowo podnoszony do 66 lat i 3 miesięcy. Z kolei wiek emerytalny mężczyzn podniesiono z 65 do 66 lat; będzie on dalej podnoszony w miarę wzrostu średniej przewidywanej długości życia (patrz: tabela 1).

Wprowadzono również specjalne współczynniki służące do obliczania wysokości świadczenia możliwego do uzyskania w wieku 70 lat, związane z tempem wzrostu przewidywanej długości życia, co miało zachęcać do opóźnionego przechodzenia na emeryturę.

Jednocześnie zastrzono warunki wcześniejszego przechodzenia na emeryturę: od 1 stycznia 2012 roku mężczyzna musiał legitymować się stażem

Tabela 1

Wiek emerytalny we wszystkich trzech systemach funkcjonujących we Włoszech

	2012	2013	2014	2016	2018
Kobiety-pracownice (lata_miesiące)	62_0	62_3	63_9	65_3	66_3
Kobiety pracujące na własny rachunek (lata_miesiące)	63_6	63_9	64_9	65_9	66_3
Mężczyźni-pracownicy i mężczyźni pracujący na własny rachunek	Od 2012 roku 66 lat, po czym wzrost zgodnie ze wskaźnikiem wzrostu przewidywanej średniej długości życia publikowanym przez Włoski Urząd Statystyczny ISTAT. Docelowo 67 lat w 2021 roku				

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Towers Watson, Italy: Major reform of the pension system enacted, 2012, www.towerswatson.com, dostęp: 24.10.2014.

Ponadto wprowadzono zasadę, zgodnie z którą do przejścia na emeryturę upoważniają co najmniej 20-letni okres opłacania składek oraz wysokość wypracowanego świadczenia nie niższa niż 1,5 renty socjalnej. Osoby chcące przejść na emeryturę w wieku 63 lat, poza 20-letnim okresem składkowym muszą

ubezpieczeniowym wynoszącym co najmniej 42 lata i 1 miesiąc, natomiast kobieta – 41 lat i 1 miesiąc. W 2013 roku staż ten wzrastał o 4 miesiące, z kolei w 2014 roku – o 5 miesięcy. Docelowo staż dla mężczyzn ma wynosić 42 lata i 6 miesięcy, a dla kobiet – 41 lat i 6 miesięcy (patrz: tabela 2).

Tabela 2

Staż ubezpieczeniowy uprawniający do przejścia na wcześniejszą emeryturę we Włoszech

	2012	2013	2014	2016
Kobiety-pracownice (lata_miesiące)	41_1	41_5	41_6	41_6
Mężczyźni-pracownicy (lata_miesiące)	42_1	42_5	42_6	42_6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Towers Watson, Italy: Major reform of the pension system enacted, 2012, www.towerswatson.com, dostęp: 24.10.2014.

legitymować się wypracowanym świadczeniem nie niższym niż 2,8 renty socjalnej.

Specjalna klauzula bezpieczeństwa gwarantowała, że o ile automatyczny mechanizm powiązania wzrostu wieku emerytalnego ze wzrostem średniej długości życia nie doprowadziłby do osiągnięcia wieku emerytalnego 67 lat w 2021 roku, to wiek ten zapewnia się na mocy ustawy. Wiek emerytalny jest dostosowywany do zmian przewidywanej długości życia co 3 lata, a od 2019 roku zmiany będą dokonywane co 2 lata.

Waloryzacja świadczeń została znacznie ograniczona, z zachowaniem preferencji dla najniższych emerytur. W 2012 roku nie zwaloryzowano emerytur wyższych niż 3-krotność minimalnej emerytury (czyli przekraczających około 1400 euro miesięcznie), a w 2013 roku waloryzacji nie podlegały emerytury wyższe niż 935 euro miesięcznie, czyli przekraczające 2-krotność minimalnej emerytury⁸.

Jednocześnie powołano komisję ekspertów, która miała zająć się redefinicją warunków wymaganych dla uzyskania prawa do emerytury, kwestiami związanymi

⁸ OECD, Italy [in:] *Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, European Union 2013, s. 284–288, http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2013-en, dostęp: 24.10.2014.

z dodatkowymi ubezpieczeniami emerytalnymi oraz adekwatnością indywidualnych świadczeń.

Interwencje w funkcjonowanie systemu emerytalnego z lat 2010 i 2011 miały zapewnić wymierne efekty w postaci zmniejszenia się udziału wydatków na emeryturę we włoskim PKB. Wdrożenie reformy z 2011 roku miało przynieść rocznie oszczędności sięgające aż do 1,2 proc. PKB (w latach 2020–2029). Nowy system miał sprawić, że będzie opłacało się pracować dłużej. Minister Elsa Fornero przyznała, że wielu zatrudnionych sporo straciło przez reformę, szczególnie kobiety krótko przed osiągnięciem wieku 60 lat. Podkreślano jednak, że reforma była konieczna dla przywrócenia stabilności budżetu i osiągnięcia „pokoleniowej sprawiedliwości” w zakresie emerytur⁹.

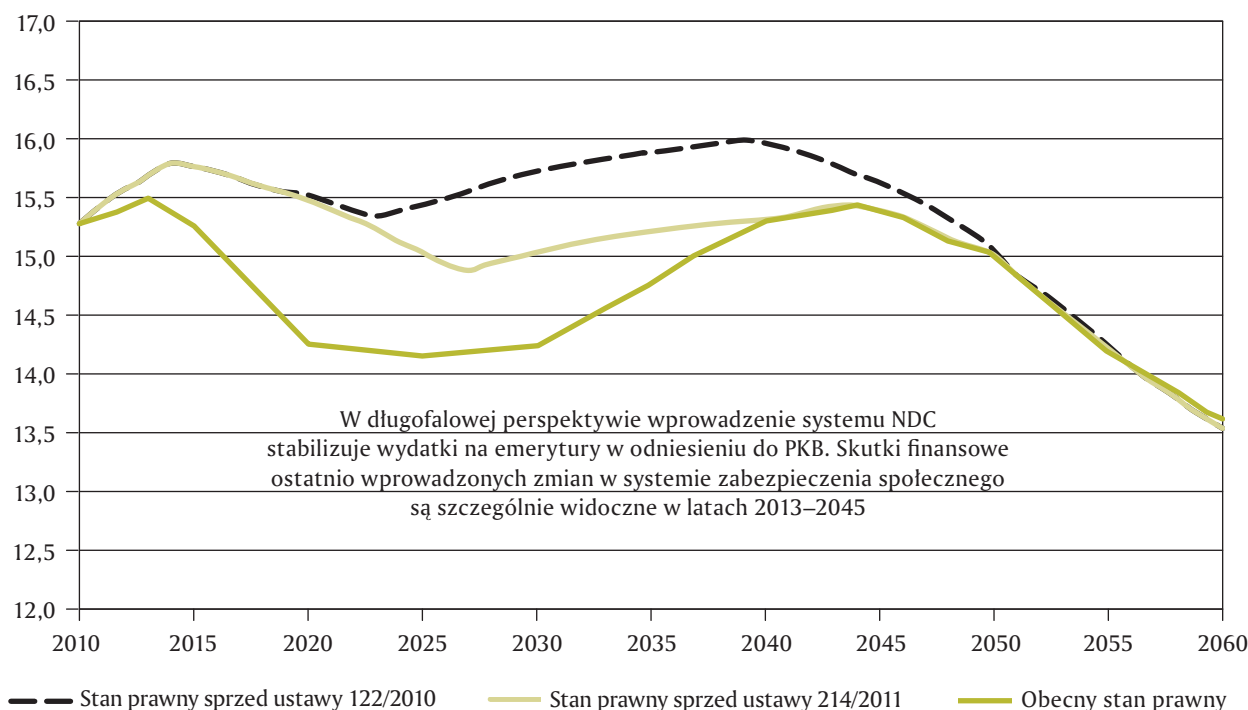
Prognozowany spadek udziału wydatków na emeryturę w PKB w wyniku reformy Montiego-Fornero obrazuje wykres 1.

emerytury. W ściśle określonych przypadkach poprzednie ustawodawstwo miało zastosowanie również w odniesieniu do osób, które nie spełniły warunków do 31 grudnia 2011 roku; chodziło głównie o pracowników zwalnianych w ramach zwolnień grupowych i na podstawie zbiorowych układów pracy zawartych przed 4 grudnia 2011 roku. Nowemu ustawodawstwu nie podlegali także pracownicy, zarówno kobiety jak i mężczyźni, którzy do 31 grudnia 2012 roku opłacali składki przez co najmniej 36 lat i osiągnęli wiek 60 lat bądź wykazali co najmniej 35 lat składowych i skończyli 61 lat. Takie osoby miały prawo przejść na emeryturę w wieku 64 lat.

Do 31 grudnia 2015 roku obowiązywać będzie też wyjątkowe i określane jako eksperymentalne rozwiązanie dotyczące kobiet. Pracownice posiadające co najmniej 35-letni staż ubezpieczeniowy i mające 57 lat oraz kobiety pracujące na własny rachunek o stażu wynoszącym co najmniej 36 lat i mające 58 lat

Wykres 1

Wpływ reform z lat 2010 i 2011 na wydolność systemu emerytalnego Włoch – wydatki na emeryturę jako proc. PKB



Źródło: L. Piatti, The Italian pension system and the 2011 reform – prezentacja przedstawicielki włoskiego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej na konferencji „Reforming Pension Systems in Europe and Central Asia” – Bruksela, 25–26 czerwca 2012.

Reforma Montiego-Fornero, choć wprowadzona w sytuacji, gdy konieczne były znaczne oszczędności, przewidywała szereg wyjątków¹⁰. Do najistotniejszych z nich należy fakt, że nie objęto nią pracowników, którzy do 31 grudnia 2011 roku spełnili warunki do uzyskania

mogą uzyskać wcześniejszą emeryturę w tym wieku (57 lub 58 lat), pod warunkiem że zdecydują się na otrzymywanie emerytury z systemu powszechnego obliczonej według zasad przyjętych dla systemu o hipotetycznej zdefiniowanej składce.

⁹ Przerwanie kuracji Montiego groźne dla Włoch, www.obserwatorfinansowy.pl, 15.12.2012 [za:] „The Economist” 2013, nr 17, tłum. NBP, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/rynki-finansowe/przerwanie-kuracji-montiego-grozne-dla-wloch/>, dostęp: 24.10.2014.

¹⁰ Towers Watson, *Italy: Major reform...*, op. cit.

Dodatkowe ubezpieczenia emerytalne

Reformy w publicznym systemie emerytalnym pozostawiały coraz więcej miejsca na rozwój dodatkowych ubezpieczeń. Od 1993 roku włoscy politycy wspierali rozwój tych ubezpieczeń. Chodziło o ubezpieczenia dobrowolne, w pełni kapitałowe i oparte na zdefiniowanej składce (DC)¹¹.

W ostatnim dwudziestolecu przyjęto następujące akty legislacyjne regulujące funkcjonowanie dodatkowych ubezpieczeń emerytalnych:

- dekret/ustawę nr 124 z 1993 roku,
- ustawę nr 335 z 8 sierpnia 1995 roku w sprawie reformy emerytur,
- dekret/ustawę nr 47 z 2000 roku,
- dekret/ustawę nr 168 z 2001 roku,
- ustawę nr 243 z 23 sierpnia 2004 roku w sprawie rozwoju dodatkowych emerytur,
- dekret/ustawę nr 252 z 2005 roku,
- ustawę nr 247 z 24 grudnia 2007 roku w sprawie finansów i reformy emerytur.

W wyniku zmian wprowadzonych wyżej wymienionymi ustawami filar dodatkowych ubezpieczeń emerytalnych funkcjonuje w ramach trzech typów instytucji:

- 1) zamkniętych zbiorowych funduszy zawodowych (ang. *closed pension funds*, CPF),
- 2) otwartych funduszy emerytalnych (ang. *open pension funds*, OPF),
- 3) osobistych planów emerytalnych (wł. *piani pensionistici individuali*, PIP).

Zamknięte fundusze emerytalne są tworzone w ramach układów zbiorowych zawieranych między pracodawcami i związkami zawodowymi i są instytucjami *non-profit*. Mogą powstawać jako fundusze w przedsiębiorstwie bądź grupie przedsiębiorstw, fundusze w określonym sektorze przemysłu czy gospodarki, na zasadzie regionu geograficznego bądź jako fundusze stowarzyszeń samodzielnych zawodów (osób pracujących na własny rachunek). Zamknięte fundusze emerytalne nie mają prawa same zarządzać aktywami. Muszą w tym celu podpisać umowę z instytucją finansową – bankiem, firmą ubezpieczeniową, funduszem inwestycyjnym itp.

Otwarte fundusze emerytalne są wspierane i zarządzane przez banki, towarzystwa ubezpieczeń i towarzystwa inwestycyjne. Proponują one zarówno plany osobiste, jak i zawodowe, oparte na zasadzie zbiorowego członkostwa/rejestracji. Otwarte fundusze mają hybrydowy charakter w tym sensie, że mogą być klasyfikowane jako drugi filar (zawodowe plany emerytalne) bądź jako filar trzeci (indywidualne plany emerytalne). We Włoszech różnica między drugim a trzecim filarem nie zależy bowiem od typu funduszu emerytalnego (zamknięty czy

otwarty), ale od tego, czy ma się do czynienia z przynależnością zbiorową czy indywidualną.

Od 2000 roku **osobiste plany emerytalne** mogą również występować w formie **umów ubezpieczenia na życie** (*piani pensionistici individuali*, PIP) – pod warunkiem, że świadczenia będą wypłacane według zasad obowiązujących w funduszach emerytalnych, m.in. w kwestii opodatkowania (w tym zachęt podatkowych). Od 2005 roku w przypadku osobistych planów emerytalnych zaczęły obowiązywać te same zasady dotyczące rodzaju kosztów administracyjnych, którymi można obciążać klientów, co w funduszach emerytalnych.

Do rozwoju dodatkowych ubezpieczeń emerytalnych w znacznym stopniu przyczyniła się reforma z 2005 roku. Nastąpiły wówczas istotne zmiany dotyczące tzw. **kapitału pracowniczego** (TFR) wypłacanego pracownikowi w momencie zakończenia stosunku pracy. TFR to rodzaj odłożonego wynagrodzenia, część zarobku odkładana comiesięcznie przez pracodawcę na rzecz pracownika. W momencie zakończenia stosunku pracy zgromadzony kapitał zostaje wypłacony w formie jednorazowego świadczenia. Odkładane jest 6,91 proc. bieżących zarobków pracownika. Średni okres zatrudnienia, po którym następują wypłaty TFR, wynosi 7 lat. W określonych przypadkach kapitał może być wypłacony przed rozwiązaniem stosunku pracy, np. jeżeli ma posłużyć pokryciu wydatków na leczenie poważnej choroby lub kupno rodzinnego domu. W powyższych sytuacjach wymagany jest jednak minimalny staż zatrudnienia wynoszący 8 lat. Fundusze chronione są przed utratą realnej wartości. W założeniu kapitał TFR mógł być przeznaczony również na cele pozaemerytalne, jak np. złagodzenie sytuacji finansowej pracownika, który stracił pracę i jest bezrobotny.

Ustawa z 2005 roku, której wdrożenie rozłożono w czasie do roku 2007, zapewniła w zasadzie automatyczny transfer kapitału TFR do dodatkowych funduszy emerytalnych. Odbyło się to poprzez przyjęcie w ustawie zasady cichego przyzwolenia (wł. *silent consent*) na takie rozwiązanie. Jeśli bowiem pracownik wyraźnie nie wyraził sprzeciwu w okresie 6 miesięcy, to jego składki TFR były nieodwracalnie przekazywane do dodatkowych funduszy emerytalnych. Możliwa była jedynie (nawet po 6 miesiącach) zmiana decyzji co do tego, czy składka ma być przekazana do funduszu zamkniętego, funduszu otwartego czy też do osobistego planu emerytalnego. Jednocześnie postanowiono, że dodatkowe składki pracodawców i pracowników ustalone w układach zbiorowych mogą być transferowane wyłącznie do funduszy zbiorowych, co dało silną przewagę zamkniętym funduszom. Jeżeli pracownik chciał pozostawić swój kapitał TFR u pracodawcy i nie transferować go do funduszy emerytalnych, musiał to wyraźnie zadeklarować.

¹¹ INPS, *SSE MOVE: Social Security on the Move. Podręcznik projektu*, styczeń 2013; projekt VS/2011/0309 był współfinansowany przez Komisję Europejską i realizowany od listopada 2011 do stycznia 2013 roku przez Włochy (INPS) jako głównego koordynatora oraz przez Czechy, Polskę (ZUS), Rumunię i Węgry.

Od 2007 roku pracownik może zadeklarować przekazanie kapitału TFR do bazowego, publicznego systemu emerytalnego¹² (przy braku takiej deklaracji TFR będzie automatycznie przekazane do dodatkowego systemu).

Pomimo tych preferencji dla rozwoju dodatkowych dobrowolnych ubezpieczeń emerytalnych ocenia się, że ten złożony system wciąż nie jest rozwinięty na miarę możliwości. Możliwości te stwarzają między innymi ograniczenia w dostępie do świadczeń i poziom tych świadczeń w podstawowym systemie emerytalnym, gdzie stopa zastąpienia w wyniku ostatnich zmian spadła z 70 do 50 proc. ostatnich zarobków.

Według danych z końca 2012 roku zamknięte i otwarte fundusze emerytalne miały 2,85 mln członków, jednak liczba ta niemal nie zwiększyła się od 2008 roku. Prywatne plany oparte na umowach ubezpieczeń na życie (PIP) cieszą się większą popularnością wśród ubezpieczonych. Umowy takie podpisało już 1,9 mln osób, a roczne tempo wzrostu zawartych umów wynosi aż 10 proc. Łącznie do dodatkowych systemów emerytalnych, włączając osoby już wcześniej posiadające takie ubezpieczenie, należy 5,4 mln osób spośród prawie 23 mln ubezpieczonych.

Z dokonanych wyliczeń wynika, że gdyby kapitał pracowniczy był gromadzony przez cały okres kariery ubezpieczeniowej wymagany do emerytury, mógłby przynieść świadczenie emerytalne w wysokości 10–15 proc. ostatnich zarobków¹³.

Nie brak opinii, według których słaby rozwój prywatnego filaru oraz jego skromna dotychczasowa rola w zapewnieniu emerytom przyszłych dochodów wynika z braku zaufania do dodatkowych systemów. Nieduży jest też napływ młodych ludzi do tychże systemów, mimo że przyszła stopa zastąpienia ich emerytur w systemie powszechnym została znacznie ograniczona przez wprowadzenie systemu NDC. Średni wiek członka dodatkowych funduszy emerytalnych wynosi 44 lata, a jedynie 20 proc. członków funduszy jest w wieku do 35 lat.

Fundusze emerytalne oferują dwa rodzaje świadczeń: emerytury – jeśli jest się członkiem funduszu co najmniej 5 lat i osiągnięto wiek wymagany do przyznania emerytury w systemie publicznym – oraz tzw. emerytury wynikające ze stażu (ang. *seniority pensions*) – jeśli przechodzi się na emeryturę maksymalnie na 10 lat przed osiągnięciem wieku emerytalnego wymaganego w systemie publicznym i jest się członkiem funduszu co najmniej 15 lat.

System podatkowy zasadniczo przychylniej traktuje dodatkowe systemy emerytalne (zamknięte, otwarte i PIP) aniżeli system powszechny. Składki przekazywane

do systemów dodatkowych są zwolnione z podatku do kwoty 5165 euro rocznie. Świadczenia emerytalne były do 2007 roku opodatkowane indywidualnym progresywnym podatkiem dochodowym, natomiast obecnie podatek wynosi 9–15 proc., w zależności od stażu uczestnictwa w funduszu. Zasady te są uznawane za kontrowersyjne z punktu widzenia zasady równości podmiotów publicznego i prywatnych. Podnosi się, że te rozwiązania mogą na dłuższą metę zachęcać stosunkowo zamożne grupy ludności do ograniczania swojego uczestnictwa w systemie publicznym i lokowania posiadanych oszczędności w funduszach prywatnych, co niewątpliwie zwiększyłoby obciążenie budżetu państwa.

Uwagi końcowe

Włoski system emerytalny przechodził w okresie ostatnich 20 lat przeobrażenia, które miały być odpowiedzią na wyzwania demografii, starzenia się ludności, mobilności obywateli oraz migracji. Są to wyzwania znane wszystkim krajom europejskim. Jednak w przypadku Włoch skala wyzwań w latach kryzysu, który rozpoczął się w 2008 roku, była szczególnie duża. Stąd radykalizm reformy Montiego-Fornero z końca 2011 roku oraz wyraźne preferencje dla dodatkowych dobrowolnych ubezpieczeń emerytalnych. Ograniczenia w dostępie do podstawowych świadczeń emerytalnych oraz ich zakres miały sprzyjać wzmocnieniu roli indywidualnej przezorności i odpowiedzialności za poziom życia na emeryturze.

Jednak w 2013 roku wydatki na emerytury nadal stanowiły 30 proc. wszystkich wydatków publicznych we Włoszech. Był to najwyższy wskaźnik wśród krajów OECD (przy średniej wynoszącej 17 proc. dla wszystkich krajów i najniższym wskaźniku wynoszącym 3 proc. w Islandii)¹⁴.

Po reformach na nową konstrukcję systemu składa się publiczny filar emerytalny oparty na zasadzie hipotetycznej zdefiniowanej składki (NDC) oraz złożony system prywatnych systemów emerytalnych. Są one umiarkowanie rozwinięte, a przyczyn tego stanu, podobnie jak w Polsce, można upatrywać m.in. w niskim poziomie zamożności społeczeństwa, z powodu którego większości obywateli nie stać na zakup dodatkowego ubezpieczenia emerytalnego.

Włochy uczyniły wiele, by zracjonalizować swój system emerytalny według aktualnie obowiązujących standardów. Rada Unii Europejskiej, oceniając rozwój gospodarczo-społeczny Włoch w ramach tzw. semestru europejskiego¹⁵, uznała reformy systemu emerytalnego za właściwe i idące w dobrym kierunku, o czym

¹² http://www.ilo.org/dyn/eplex/termdisplay.severancePay?p_lang=en&p_country=IT&

¹³ <http://www.pensionsfundsonline.co.uk/content/country-profiles/italy/113>

¹⁴ OECD, *Pensions at a Glance 2013*, op. cit.

¹⁵ Zainicjowany w 2011 roku proces wzmocnionej koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich UE.

świadczy fakt, że spośród ośmiu zaleceń¹⁶ dla tego kraju na lata 2014–2015 żadne nie dotyczy bezpośrednio zmian w systemie emerytalnym. Jednak w punkcie 13 preambuły do zaleceń, dotyczącym pogarszającej się sytuacji na rynku pracy, Rada Unii Europejskiej zauważa, że wydatki socjalne we Włoszech pozostają w dużej mierze zorientowane na osoby starsze, a w niewielkim stopniu służą aktywizacji, co ogranicza możliwość wykorzystania ich do walki z wykluczeniem społecznym.

Przy tej okazji warto przyjrzeć się zaleceniom, jakie w 2014 roku Unia sformułowała w obszarze emerytalnym w stosunku do 16 spośród 28 państw UE¹⁷. Jest ich dziewięć i dotyczą:

- podniesienia wieku emerytalnego i powiązania go ze średnią przewidywaną długością życia (zalecenia dla Austrii, Belgii, Bułgarii, Chorwacji, Czech, Finlandii, Francji, Litwy, Luksemburga, Malty, Słowenii),
- ograniczenia dostępu do wcześniejszych emerytur i stworzenia zachęt do późniejszego przechodzenia na emeryturę (Austria, Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Finlandia, Litwa, Luksemburg, Niemcy),
- zwiększenia możliwości dodatkowych ubezpieczeń emerytalnych (Holandia, Litwa, Niemcy, Słowenia),
- ujednoczenia wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn (Austria, Bułgaria, Chorwacja, Rumunia),
- przeglądu mechanizmów indeksacji (Czechy, Francja, Litwa),
- przeglądu systemów specjalnych (Chorwacja, Francja, Polska),
- przeglądu systemu rent inwalidzkich (Bułgaria, Chorwacja),
- generalnego zalecenia finansowej wydolności systemów (Francja, Portugalia, Słowenia),
- możliwości zatrudnienia starszych pracowników (Austria, Czechy, Finlandia, Francja, Holandia, Litwa, Luksemburg, Polska, Rumunia, Słowenia).

Zalecenia te wskazują na pożądane kierunki rozwoju systemów emerytalnych, które Unia Europejska zamierza konsekwentnie promować w ramach przyznanych jej prerogatyw i w ten sposób wpływać na kształt

tych systemów. Pamiętać należy, że systemy emerytalne jako element polityki społecznej pozostają nadal w kompetencji państw członkowskich, a na poziomie Unii Europejskiej podlegają regułom koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. ■

Literatura

INPS, *SSE MOVE: Social Security on the Move. Promowanie koordynacji w zakresie możliwości przenoszenia świadczeń socjalnych w ramach grupy instytucji zabezpieczenia społecznego UE. Podręcznik projektu*, styczeń 2013.

INPS, *SSE MOVE: Social Security on the Move. Country Report on Social Security System – Italy*, wersja z czerwca 2012 roku.

R. Jacob, *Pensions – The Changing Role of the EU* – prezentacja Dyrekcji Generalnej ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego przedstawiona na seminarium emerytalnym „European Pension System: Fantasy or Reality” – Budapeszt, 19 września 2014.

Komisja Europejska, *Country-specific Recommendations 2013*, http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/2013/index_en.htm.

Komisja Europejska, *Recommendation for a Council Recommendation on Italy's 2014 national reform programme and delivering a Council opinion on Italy's 2014 stability programme*, COM (2014) 413 final, Brussels 2.06.2014.

Komisja Europejska, *Your social security rights in Italy*, European Union 2013 (informator-poradnik publikowany na stronach Dyrekcji Generalnej Komisji Europejskiej ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego).

OECD, *Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, European Union 2013, http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2013-en.

L. Piatti, *The Italian pension system and the 2011 reform* – prezentacja przedstawicielki włoskiego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej na konferencji „Reforming Pension Systems in Europe and Central Asia” – Bruksela, 25–26 czerwca 2012.

Towers Watson, *Italy: Major reform of the pension system enacted*, www.towerswatson.com.

http://www.ilo.org/dyn/eplx/termdisplay.severancePay?p_lang=en&p_country=IT&

<http://www.pensionsfundsonline.co.uk/content/country-profiles/italy/113>.

¹⁶ Zalecenie Rady z dnia 8 lipca 2014 roku w sprawie krajowego programu reform Włoch na 2014 rok oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Włochy programu stabilności na 2014 rok (Dz. Urz. UE C247/11 z 29 lipca 2014, s. 57).

¹⁷ R. Jacob, *Pensions – The Changing Role of the EU* – prezentacja Dyrekcji Generalnej ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego przedstawiona na seminarium „European Pension System: Fantasy or Reality” – Budapeszt, 19 września 2014.

Reformy systemu emerytalnego w Chile w latach 1980–2014

Wstęp

Systemy emerytalne na całym świecie podlegają ciągłym przeobrażeniom. Związane jest to z przemianami w otoczeniu społeczno-ekonomicznym (czynniki obiektywne) oraz w postrzeganiu samych systemów (czynniki subiektywne)¹. Zmianom podlega także system emerytalny w Chile.

To odległe i geograficznie odizolowane przez Andy, Atakamę i Pacyfik państwo Ameryki Łacińskiej było i nadal jest uważnie obserwowane przez ekonomistów i polityków z całego świata. Początkowe sukcesy reformy z 1981 roku stały się przyczyną powstania nowej wizji polityki emerytalnej², opartej na założeniu, że uda się rozwiązać problemy spowodowane m.in. przez starzenie się społeczeństw czy pogarszający się stan finansów publicznych dzięki prywatyzacji systemów emerytalnych. Wprowadzając obowiązkowe fundusze kapitałowe, zakładano, że spowodują one rozwój rynków finansowych (akumulację kapitału, zwiększenie inwestycji), które będą przyczyniać się do szybszego wzrostu gospodarczego. Upowszechniła się także nowa metoda określania wysokości świadczenia według formuły zdefiniowanej składki (ang. *defined contribution*, DC). O popularności rozwiązania chilijskiego świadczy fakt, że w latach 1980–2008 zastosowano je w 30 państwach świata.

Długi okres funkcjonowania rozwiązania chilijskiego (w listopadzie 2014 roku minęły 34 lata od uchwalenia

ustawy wprowadzającej nowy system emerytalny) pozwala na dokonywanie pogłębionych analiz i formułowanie ocen. Istotna jest także wysokość zgromadzonych w tym systemie aktywów. Według danych Międzynarodowego Stowarzyszenia Zarządzających Systemami Emerytalnymi (hiszp. *Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones*, FIAP) aktywa emerytalne 13 państw zrzeszonych w tej organizacji wynosiły na koniec września 2013 roku ponad 573 mld dolarów. Największy udział w tej kwocie należy właśnie do Chile (blisko 164,5 mld dolarów³)⁴.

W Polsce przyglądanie się ewolucji rozwiązania chilijskiego ma jeszcze jedno uzasadnienie – do systemu Chile jako przykładu udanej reformy emerytalnej odwoływano się wielokrotnie w czasie reformowania polskiego systemu w drugiej połowie lat 90. XX wieku.

W niniejszym artykule przedstawiono ewolucję systemu ubezpieczenia emerytalnego Chile. Szczególną uwagę poświęcono reformie z 2008 roku, która była odpowiedzią na problem niewystarczającego poziomu dochodu na starość w systemie ze zdefiniowaną składką wprowadzonym ustawą z 1980 roku.

System emerytalny w Chile do 1980 roku

Początki zabezpieczenia społecznego w Chile przypadają na lata 20. XX wieku⁵. Powstawanie pierwszych w tym rejonie świata instytucji ubezpieczenia społecznego było równoległe do tworzenia się podobnych

¹ R. Holzmann, *Sistemas de pensiones en el mundo y sus reformas: factores, tendencias y desafíos mundiales*, „Revista Internacional de Seguridad Social” 2013, vol. 66, issue 2, s. 1–33.

² Określenie Roberta Holzmann. Pisze się także o nowym paradygmacie, zmianie paradygmatu (Mitchell Orenstein).

³ Dla porównania w Polsce aktywa emerytalne wynoszą 93 mld dolarów.

⁴ Na tak sumowane dane FIAP powoływał się D. Stańko w *Ubezpieczenie w kapitałowych systemach emerytalnych [w:] Społeczne aspekty rozwoju rynku ubezpieczeniowego*, red. T. Szumlicz, SGH [Warszawa] 2010. Dane zaktualizowałem w oparciu o raport FIAP „Informe Trimestral” No. 56 z września 2013 roku: http://www.fiap.cl/prontus_fiap/site/edic/base/port/trimestral.html, dostęp: 27.03.2014.

⁵ S. Bersteinn, *Reformas a los sistemas de pensiones – Argentina, Chile, Peru, SAFF*, Santiago – Chile 1996.

instytucji w Europie, a czasem nawet wyprzedzało podobne rozwiązania na starym kontynencie⁶.

W 1924 roku utworzono Kasę Ubezpieczeń Robotników (hiszp. *Caja de Seguro Obrero*), do której należeli głównie pracownicy fizyczni. Celem instytucji było dostarczanie świadczeń związanych z pomocą medyczną, zasiłkami chorobowymi i emeryturami dla osób starszych i inwalidów. Od 1925 roku system upowszechniał się; pojawiła się kasa dla pracowników zatrudnionych na własny rachunek (hiszp. *Caja de Empleados Particulares*, EMPART) i Narodowa Kasa Pracowników Sektora Publicznego i Dziennikarzy (hiszp. *Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas*, CANAEMPU).

Z czasem programy ubezpieczeń społecznych były modyfikowane i pojawiały się zróżnicowane rozwiązania dla różnych grup pracowników (w zależności od wieku, płci i czasu podlegania ubezpieczeniu obowiązywały różne stawki składek i udzielane były różne świadczenia)⁷ wynikające z braku jednej, ogólnej polityki zabezpieczenia społecznego.

Na początku istnienia systemu świadczenia były niewielkie, z czasem kwoty (także w ujęciu realnym) zwiększały się. Wzrastała również liczba instytucji obsługujących system. W 1979 roku, a więc w przededniu reformy systemu, funkcjonowały 32 podmioty odpowiedzialne za zabezpieczenie społeczne. Trzy najważniejsze spośród nich to Służba Ubezpieczenia Społecznego (hiszp. *Servicio de Seguro Social*) oraz wspomniane EMPART i CANAEMPU. Wszystkie instytucje obejmowały blisko 2,3 mln pracowników, a więc około 3/4 ówczesnej siły roboczej Chile, a w ich obrębie funkcjonowało ponad 100 podsystemów, które powodowały ogromne nierówności pomiędzy świadczeniami udzielanymi z różnych instytucji⁸.

Tak duże zróżnicowanie powodowało nieprzejrzystość systemu i było mocno krytykowane. Diagnozy kolejnych rządów (w latach 1952–1970) wykazywały na wzrastający koszt utrzymania systemu, dewaluację świadczeń (powodowaną brakiem powiązania ich wysokości z indeksem zmian cen konsumpcyjnych) oraz niesprawiedliwość. Reformy nie były jednak podejmowane, gdyż obawiano się reakcji społecznej. Dopiero dojście do władzy w 1973 roku wojskowej junty z generałem Augusto Pinochetem na czele radykalnie zmieniło sytuację. Autorytarna władza, która nie musiała liczyć

się z sympatią wyborców, zreformowała system – podobnie jak niemal całą politykę gospodarczą – w duchu liberalnym⁹.

Rewolucja systemu kapitałowego

W 1980 roku uchwalono ustawę DL 3 500 tworzącą system emerytalny indywidualnej kapitalizacji, potocznie zwany systemem AFP (hiszp. *Administradoras de Fondos de Pensiones*). Zastąpił on w całości istniejące podsystemy emerytalne (z wyjątkiem podsystemu dla policji i wojska). Trzema podstawowymi zasadami systemu były:

- indywidualna kapitalizacja (deponowanie składek na indywidualnym koncie, inwestowanie gromadzonego tak wkładu na rynku kapitałowym, aktuarialny charakter przyszłego świadczenia),
- zarządzanie funduszami emerytalnymi przez prywatne firmy (AFP – stąd nazwa systemu) pobierające składki oraz inwestujące gromadzony kapitał i otrzymujące za to prowizję,
- wolny wybór AFP (z czasem także wybór typu funduszu w ramach AFP – system multifunduszowy).

Wysokość składki ustalono na poziomie 10 proc. miesięcznego wynagrodzenia (z limitem: początkowo 60 UF¹⁰, a obecnie 72,3 UF miesięcznego wynagrodzenia¹¹). Kryła się za tym liberalna myśl o nieobciążaniu w nadmierny sposób kosztów pracy oraz o przenoszeniu na ubezpieczonego odpowiedzialności za wyższy poziom dochodu w okresie starości (system zapewni jedynie minimalne świadczenie).

Tak skonstruowany system był stale monitorowany przez państwową instytucję nadzoru – *Superintendencia de pensiones* (w skrócie SP). W wyniku tych obserwacji w okresie od 1981 roku do 2000 roku dokonano 523 modyfikacji (nazywanych często w dokumentach SP „dostrojeniami systemu”). Miały one przede wszystkim zwiększać możliwości inwestycyjne AFP oraz wzmacniać kontrolę SP¹². Dużą zmianę w funkcjonowaniu systemu przyniosła ustawa 19 795 z 2002 roku, wprowadzająca multifundusze. Umożliwiła uczestnikom wybór typu funduszu spośród pięciu różniących się limitami inwestowania. Możliwe jest także transferowanie kapitału pomiędzy

⁶ S. Valdes-Prieto, *The Latin America Experience with Pension Reform*, „Annals of Public and Cooperative Economics” 1998, vol. 69, issue 4, s. 483–516.

⁷ H. Cheyre, *Análisis Comparativo del Antiguo Sistema de Pensiones y del Nuevo Sistema Previsional* [w:] *Sistema Privado de Pensiones en Chile*, ed. R. Manubens, S. Baeza, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile 1988.

⁸ S. Bersteinn, *Reformas a los sistemas...*, *op. cit.*, s. 69.

⁹ O problemie stosowania liberalnych rozwiązań w ustroju demokratycznym (z uwagi na oczekiwanie przez większość wyborców stabilności i bezpieczeństwa) i „szansie” w autorytaryzmie pisali już John Stuart Mill i Alexis de Tocqueville. W XX w. na problem ten zwracali uwagę m.in. Ludwig von Mises, Friedrich von Hayek i Joseph Alois Schumpeter.

¹⁰ UF (hiszp. *Unidad de Formento*) to indeks, nie waluta. Został utworzony w Chile na potrzeby ustalania zadłużenia i odsetek od płatności. W dniu 3 kwietnia 2014 roku wartość UF wynosiła 23 618,37 peso chilijskich – podaje za Banco Central de Chile.

¹¹ Stanowi to limit w wysokości ok. 9345,80 zł, przeliczając wg kursu NBP z dnia 3 kwietnia 2014 roku.

¹² R. Acuña, A. Iglesias, *Chile's Pension Reform After 20 Years*, „Social Protection Discussion Paper Series” 2001, No. 0129, The World Bank, s. 17.

funduszami (2 razy w roku bezpłatnie), a także rozdzielenie kapitału na kilka typów funduszy.

Krytyka systemu AFP i prace nad nowym rozwiązaniem

W latach 80. i 90. XX wieku gospodarka chilijska charakteryzowała się bardzo szybkim wzrostem gospodarczym. Do przyczyn tego stanu zaliczano także system AFP (ze względu na akumulację oszczędności w funduszach oraz dość niskie obciążenie kosztów pracy).

Ocena funkcjonowania systemu AFP związana była głównie z wpływem na gospodarkę. Jak zauważa Zofia Czepulis-Rutkowska, akumulacja kapitału przedstawiana była jako cel reformy, a poziom przyszłych świadczeń przesuwano na dalszy plan¹³. Można więc zaobserwować tutaj istotną zmianę w postrzeganiu celów systemu emerytalnego, o której pisze Robert Holzmann (por. wstęp). Tradycyjnie za cel systemu emerytalnego uważa się zabezpieczenie dochodu na starość, „wygładzenie konsumpcji” w cyklu życia (w rozumieniu nowoczesnej teorii konsumpcji). Dla rządów dodatkowymi celami są redystrybucja dochodów oraz łagodzenie ubóstwa¹⁴. Jak stwierdzają Nicholas Barr i Peter Diamond, wzrost gospodarczy i efektywność ekonomiczna to cele poboczne, które trzeba brać pod uwagę. Tymczasem w przypadku Chile to właśnie pozytywna ocena tych czynników stała się przesłanką do dobrej oceny całego systemu.

Głosy krytyczne wobec systemu AFP pojawiały się w debacie już w latach 90. XX wieku i z czasem przybierały one na sile. Zwracano uwagę na prognozy, zgodnie z którymi wydatki na dopłaty do gwarantowanych świadczeń minimalnych miałyby być bardzo wysokie. Niepokojące było również niskie uczestnictwo w systemie – należy jednak zauważyć, że w świetle statystyk CEPAL (Komisja Gospodarcza Narodów Zjednoczonych ds. Ameryki Łacińskiej i Karaibów, hiszp. *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*)¹⁵ oraz Banku Światowego¹⁶ w Chile jest ono od lat najwyższe w całym regionie Ameryki Łacińskiej. W 1991 roku w raporcie Międzypaństwowego Banku Rozwoju podnoszono, że niewielki udział uczestników opłacających składki w systemie oraz niskie oskładkowanie wynagrodzenia

nie zagwarantują godziwych świadczeń emerytalnych¹⁷. W podobnym tonie brzmiały opracowania Międzynarodowej Organizacji Pracy. W 1992 roku organizacja ta prognozowała, że stopa zastąpienia w systemie AFP wyniesie 44 proc., co oznaczałoby, że system nie dotrzyma składanych obietnic¹⁸. W 1996 roku prezydent Chile Eduardo Frei zwracał uwagę na koszty tzw. luki systemowej, wynikającej z przechodzenia ze starego systemu do nowego (którą w Chile łatwiej było wyrównać niż w Polsce ze względu na sytuację demograficzną oraz dochody budżetu państwa z eksportu surowców). Dwa lata później krytyka dotyczyła ujemnych rentowności funduszy (w kontekście kryzysu azjatyckiego).

W raporcie przygotowanym przez CEPAL na 20-lecie reformy zwrócono uwagę na 4 wyzwania, którym musi podołać system chilijski: niskie uczestnictwo, niedoskonałości rynku AFP i wysokie koszty utrzymania systemu, mniejszy od zakładanego bezpośredni wpływ akumulowanych oszczędności na inwestycje (pomimo dynamicznego rozwoju rynku kapitałowego) oraz koszty przejścia (luka systemowa)¹⁹.

By projektować odpowiednie zmiany, potrzebowano diagnozy, która zawierałaby charakterystykę uczestników systemu z ich historią zawodową i ubezpieczeniową. Dotychczasowe analizy opierały się głównie na projekcjach makroekonomicznych. Stąd duże znaczenie zyskał „Sondaż zabezpieczenia społecznego” (hiszp. *La Encuesta de Protección Social*) – największe badanie panelowe w Chile. Pierwsza edycja została przeprowadzona w 2002 roku, kolejne realizowano w latach 2004, 2006, 2009 i 2012²⁰. Wyniki wskazywały, że wielu uczestników systemu nie zdoła odłożyć oszczędności emerytalnych na poziomie zapewniającym minimalną gwarantowaną emeryturę. Oznaczało to, że państwo będzie musiało dokładać do tego, jak dotąd utrzymywano, samobilansującego się systemu.

Prezydent Michelle Bachelet, piastująca urząd od 2005 roku, powołała Radę Doradców Prezydenta ds. reformy emerytalnej. Zasiadali w niej reprezentanci różnych środowisk politycznych i ekonomicznych, z prawicy, centrum i lewicy. Rada przedstawiła raport zawierający diagnozę i propozycję zmian. Stworzono projekt ustawy reformującej system emerytalny. Proces legislacyjny rozpoczął się w grudniu 2006 roku i zakończył w marcu 2008 roku.

¹³ Z. Czepulis-Rutkowska, *Reformy emerytalne. Jaka przyszłość obowiązkowych systemów kapitałowych?*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” 2009, nr 5, s. 11.

¹⁴ N. Barr, P. Diamond, *Reforming pensions: Principles, analytical errors and policy directions*, „International Social Security Review” 2009, vol. 62, issue 2, s. 5–29.

¹⁵ CEPAL, „Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe” 2012.

¹⁶ R. Rofman, L. Lucchetti, *Sistemas de Pensiones en América Latina: Conceptos y Mediciones de Cobertura*, „Social Protection Discussion Paper” 2006, No. 0616.

¹⁷ M. Marcel, A. Arenas de Mesa, *Reformas a la seguridad social en Chile*, „Series de Monografías”, No. 5, Washington, D.C. 1991.

¹⁸ C. Gillion, A. Bonilla, *La privatización de un régimen nacional de pensiones: El caso chileno*, „Revista Internacional del Trabajo” 1992, vol. 111, No. 2, s. 193–221.

¹⁹ A. Uthoff, *La reforma del sistema de pensiones en Chile: desafíos pendientes*, „Financiamiento del Desarrollo”, No. 112, Santiago de Chile 2001.

²⁰ Więcej informacji na stronie internetowej badania: http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page_id=7185.

Reforma z 2008 roku i filar zabezpieczenia społecznego przed ubóstwem

Reforma emerytalna z 2008 roku, dokonana ustawą 20 255, utrzymała system AFP jako fundament zabezpieczenia emerytalnego, wprowadziła jednak kilka nowych rozwiązań.

Najważniejszym z nich był filar zabezpieczenia przed ubóstwem. Dzięki dwóm nowym typom świadczeń (tzw. solidarnościowej emeryturze i tzw. solidarnościowemu dodatkowi) do systemu zostali włączeni obywatele, którzy do tej pory znajdowali się poza nim²¹.

Z kolei w ramach systemu kapitałowego reforma przyniosła subsydiowanie składek dla młodych pracowników otrzymujących niskie wynagrodzenia oraz dodatkowe narzędzia nadzoru nad opłacaniem składek. Aby rozwijać tzw. trzeci filar (który podobnie jak w polskiej koncepcji oznacza dodatkowe i dobrowolne oszczędności), utworzono zakładowe programy emerytalne (hiszp. *Ahorro Previsional Voluntario Colectivo*, APVC) oraz przewidziano dodatkowe zachęty podatkowe dla osób, które otrzymują średnie wynagrodzenia i dobrowolnie oszczędzają na swoją emeryturę²².

Z myślą o poprawie sytuacji kobiet, którym w ramach systemu zdefiniowanej składki trudniej zgromadzić wystarczające środki na indywidualnym koncie, wprowadzono dodatkowe świadczenia (po urodzeniu dziecka), dopłaty (związane z tą samą wysokością składki co dla mężczyzn, a przy różnym poziomie ryzyka) oraz możliwość podziału zgromadzonych środków w przypadku rozwodu.

Zmiany dotyczyły także rynku AFP. Miały one doprowadzić do wzrostu konkurencji i efektywności. W tym celu wymuszono uproszczenie struktury prowizji (jedna opłata) oraz wprowadzono „licytację”, obowiązkowe zapisanie nowych członków przystępujących do systemu do tej AFP, która w procesie aukcyjnym zaoferowała najniższą opłatę²³. By zoptymalizować stopień ryzyka w stosunku do stopy zwrotu z oszczędności emerytalnych, uelastyczniono strukturę inwestycyjną AFP oraz zwiększono limity inwestycji za granicą²⁴.

Dużą wagę przywiązano również do zwiększania świadomości uczestników systemu w zakresie zasad jego funkcjonowania. Stworzono fundusz na rzecz edukacji emerytalnej, finansujący kampanie edukacyjne, oraz przewidziano powołanie tzw. doradców emerytalnych (sugerujących danemu uczestnikowi najkorzystniejsze dla niego opcje). Do obsługi nowego filaru powołano

nową instytucję (hiszp. *Instituto de Previsión Social*, IPS) oraz rozszerzono kompetencje instytucji nadzoru (przed reformą: *Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones* – SAFF, po reformie: *Superintendencia de Pensiones* – SP)²⁵.

Jak już wspomniano, najważniejszą zmianą było wprowadzenie filaru zabezpieczającego przed ubóstwem. Dla osób, które osiągnęły 65 rok życia i nie mają prawa do emerytury, a spełniają wymogi dotyczące okresu zamieszkania w Chile, przeznaczono świadczenie PBS Vejes (hiszp. *Pension Basica Solidaria*). Z kolei dla osób, które odprowadzały składki, ale wysokość ich emerytury wyliczonej ze zgromadzonego kapitału jest poniżej określonego poziomu, przyznano prawo do dopłaty-APS Vejes (hiszp. *Aporte Previsional Solidario*). Analogicznie, w ramach ujednoczonego schematu, uzyskać można świadczenia rentowe lub dopłatę do renty (dla osób bez wpłat do systemu – PBS Invalidez, dla osób ze zbyt niskimi wpłatami – APS Invalidez) (patrz: tabela 2).

Podsumowując, obecny system chilijski przedstawić można schematycznie jako zorganizowany w trzy filary:

- 1) filar solidarności (którego głównym celem jest zabezpieczenie przed ubóstwem),
- 2) filar kapitałowy (oparty na zasadzie indywidualnej kapitalizacji),
- 3) filar dobrowolnych oszczędności (zapewniający dodatkową ochronę osobom oczekującym wyższej emerytury niż ta, którą mogą uzyskać z obowiązkowej części systemu).

Reforma z 2008 roku przywróciła solidarność jako wartość zasadniczą w systemie emerytalnym. Zdaniem Andreasa Uthoffa, eksperta CEPAL, w kraju o tak dużych nierównościach społecznych konieczne było zgodzenie się na finansowanie świadczeń z ogólnych przychodów podatkowych państwa (solidarność społeczna). System ponownie opiera się na uznaniu powszechnego prawa obywateli do świadczeń z państwowymi gwarancjami, dlatego też na polityce fiskalnej spoczywa obowiązek zapewnienia zasobów na realizację działań zgodnych z nowym (a raczej „nowym-starym”) paradygmatem²⁶.

Zwiększone wydatki na zabezpieczenie społeczne znalazły odbicie w strukturze chilijskiego budżetu. W 2012 roku suma wszystkich wydatków Chile wynosiła 30 899 mld peso²⁷. W zestawieniu przedmiotowym wyszczególniono, że na obszar zabezpieczenia społecznego przeznaczono z tej kwoty 6 299 mld peso²⁸.

²¹ *Chile 2008: una reforma previsional de segunda generación. Superintendencia de Pensiones*, editores S. Berstein et al., Santiago – Chile 2009.

²² *Ibidem*.

²³ Obecnie, jak informuje SP, jest to AFP Planvital: <http://www.safp.cl/portal/orientacion/580/w3-propertyvalue-6129.html>, dostęp: 08.11.2014.

²⁴ *Chile 2008: una reforma...*, editores S. Berstein et al., op. cit.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ A. Uthoff, *Reforma al sistema de pensiones chileno*, "Financiamiento del Desarrollo" No. 240, Santiago 2011.

²⁷ Ok. 192 mld zł (przy średniorocznym kursie z 2012 roku).

²⁸ Ponad 39 mld zł (jw.).

Oznacza to, że wydatki na zabezpieczenie społeczne stanowiły wówczas ok. 20 proc. całego budżetu. Wśród całej kwoty przeznaczonej na zabezpieczenie społeczne świadczenia z filaru solidarności wynoszące 909 mld peso²⁹ stanowiły zatem ok. 14 proc. Z kolei udział tych świadczeń w całym budżecie na 2012 rok to ok. 3 proc. Twórcy reformy zakładali, że źródłem finansowania wprowadzanych świadczeń będą środki zaoszczędzone dzięki zmniejszającym się wówczas dopłatom do systemu w związku z jego zmianą

z repartycyjnego na kapitałowy (coraz mniejsza luka systemowa).

Od początku istnienia filaru solidarności liczba wypłaconych świadczeń oraz wysokość kwot na nie przeznaczanych zwiększała się corocznie w znaczącym stopniu. Dane te zaprezentowano w tabeli 1; dla zobrazowania dynamiki policzone zostały indeksy jednopodstawowe w stosunku do 2008 roku oraz indeksy łańcuchowe. Dane w formie graficznej przedstawione są na wykresach 1 i 2.

Tabela 1

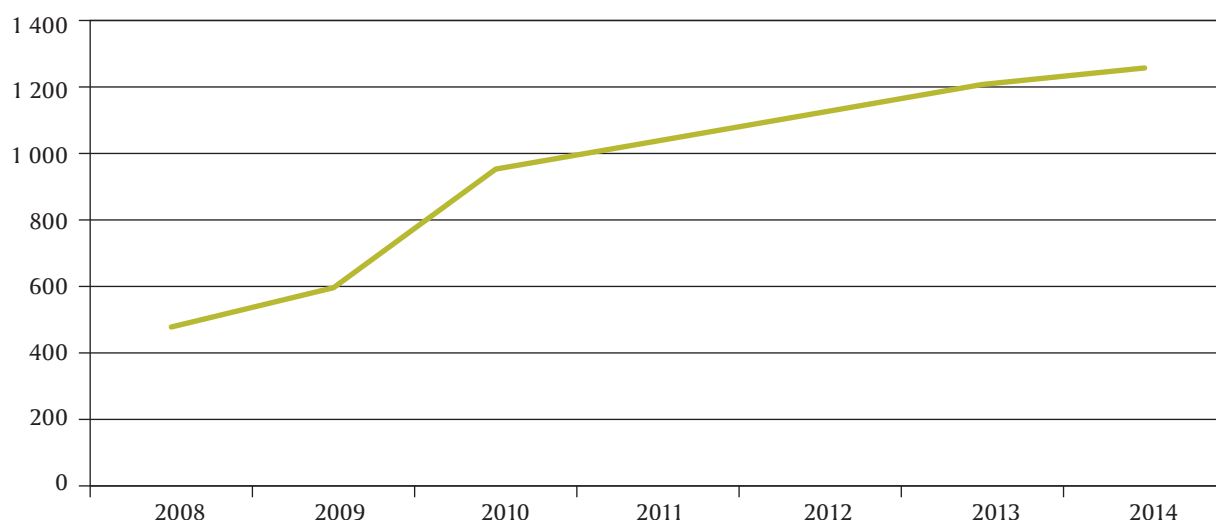
Liczba oraz kwota świadczeń wypłaconych w lipcu w latach 2008–2014

Rok	Liczba wypłaconych świadczeń	Zmiana liczby wniosków w stosunku do roku poprzedniego	Zmiana liczby wniosków w stosunku do 2008 roku	Kwota wypłaconych świadczeń (w peso chilijskich)	Zmiana wielkości kwoty w stosunku do roku poprzedniego	Zmiana kwoty w stosunku do 2008 roku
2008	483 281	–	–	28 996 860 000	–	–
2009	598 261	124%	124%	46 580 497 809	161%	161%
2010	953 841	159%	197%	61 600 928 352	132%	212%
2011	1 045 126	110%	216%	70 528 234 883	114%	243%
2012	1 126 093	108%	233%	76 570 001 392	109%	264%
2013	1 207 381	107%	250%	79 997 762 768	104%	276%
2014	1 259 541	104%	261%	87 552 429 877	109%	302%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportów miesięcznych SP (państwowej instytucji nadzoru) z lat 2008–2014 zamieszczonych w centrum statystycznym SP, dostępnym na stronie internetowej: <http://www.safp.cl/safpstats/stats/>, dostęp: 08.11.2014.

Wykres 1

Liczba świadczeń wypłaconych w lipcu w latach 2008–2014 (w tys.)

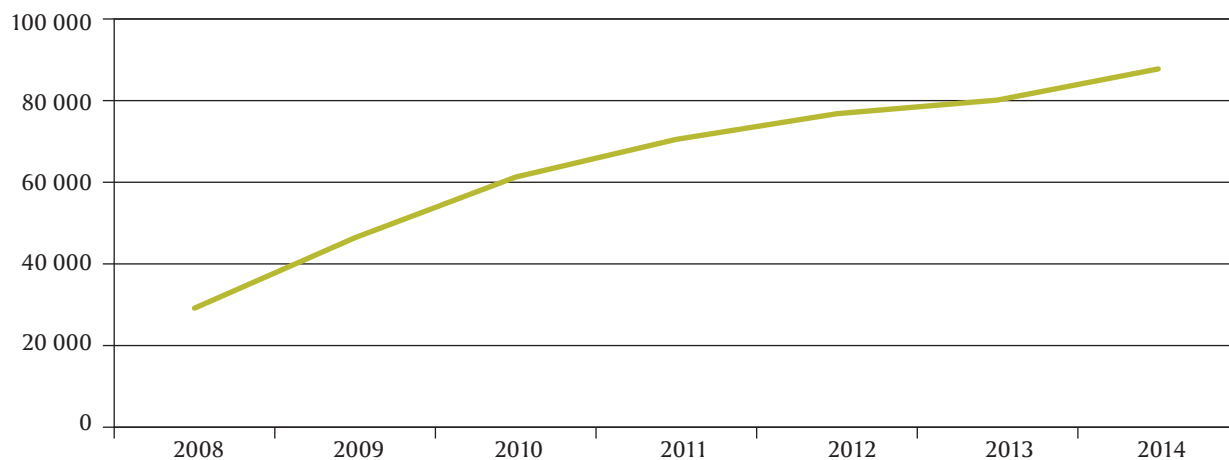


Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportów miesięcznych SP (państwowej instytucji nadzoru) z lat 2008–2014 zamieszczonych w centrum statystycznym SP, dostępnym na stronie internetowej: <http://www.safp.cl/safpstats/stats/>, dostęp: 08.11.2014.

²⁹ Zsumowane kwoty z raportów miesięcznych SP za 2012 rok.

Wykres 2

Kwota świadczeń wypłaconych w lipcu w latach 2008–2014 (w mln peso chilijskich)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportów miesięcznych SP (państwowej instytucji nadzoru) z lat 2008–2014 zamieszczonych w centrum statystycznym SP, dostępnym na stronie internetowej: <http://www.safp.cl/safpstats/stats/> [dostęp: 08.11.2014].

Wzrost liczby przyznawanych świadczeń oraz przeznaczanych na ten cel kwot jest wyraźny. Największym przyrostem charakteryzował się (licząc rok do roku) przełom lat 2009/2010. Po 6 latach funkcjonowania filaru korzysta z niego 2,6 razy więcej osób niż na początku, a obciążenia budżetowe z tego tytułu wzrosły trzykrotnie.

Warto przeanalizować także rozkład kwot przeznaczanych na solidarnościowy system według konkretnych świadczeń i płci beneficjentów w skali

miesiąca. Rozkład kwot dla sierpnia 2014 roku zaprezentowano w tabeli 2.

Najwyższe kwoty przekazywane są na świadczenie podstawowej solidarnościowej emerytury (blisko 40 proc. wszystkich przekazywanych środków w skali miesiąca, tj. 33 mld peso z ponad 83 mld peso). Niemal 64 proc. tych środków trafia do kobiet. Jest to zbliżone z założeniami reformy, która miała odpowiadać także na gorszą sytuację materialną tej grupy ubezpieczonych.

Tabela 2

Liczba oraz kwota wypłaconych świadczeń w sierpniu 2014 roku według płci świadczeniobiorcy oraz według typu świadczenia

	Typ świadczenia*	Liczba świadczeń	Kwota wypłaconych świadczeń (w peso chilijskich)
Mężczyźni	PBS Vejez	111 178	9 648 650 446
	PBS Invalidez	74 941	6 488 751 394
	APS Vejez	261 086	13 943 406 603
	APS Invalidez	28 023	2 301 399 338
Kobiety	PBS Vejez	289 755	25 103 368 823
	PBS Invalidez	106 935	9 384 603 377
	APS Vejez	357 619	19 014 907 000
	APS Invalidez	34 057	2 870 428 605
Razem według typu świadczenia	PBS Vejez	400 933	34 752 019 269
	PBS Invalidez	181 876	15 873 354 771
	APS Vejez	618 705	32 958 313 603
	APS Invalidez	62 080	5 171 827 943
W sumie		1 263 594	88 755 515 586

* Patrz objaśnienia na s. 56 dotyczące niżej wymienionych świadczeń.

Źródło: Raport miesięczny SP (państwowej instytucji nadzoru) za sierpień 2014 roku, <http://www.safp.cl/safpstats/stats/>, tłumaczenie własne.

Zakończenie

Zaprezentowany kształt systemu chilijskiego nie jest ostatecznym rozwiązaniem.

Następca Michelle Bachelet, Sebastián Piñera, w czasie swojej prezydentury powołał senacką komisję ds. reformy AFP. Wypracowana przez nią propozycja opierała się na traktowaniu zabezpieczenia społecznego jako prawa, zgodnie ze standardami MOP – co ocenić można jako kontynuowanie zmian w duchu reformy z 2008 roku. Prezydent Piñera w dużej mierze popierał te zmiany, optował m.in. za przekazywaniem 1 pkt proc. składki z ubezpieczenia od bezrobocia do ubezpieczenia emerytalnego. Rozwiązania takie kwestionowane były jednak przez część zaplecza politycznego prezydenta. Po reelekcji Michelle Bachelet w marcu 2014 roku powrót do systemu „na wzór europejski” – jak często piszą chilijscy dziennikarze – stał się prawdopodobny. Notabene, w skład organu doradczego weszła Polka, prof. Leokadia Oręziak, znana z bardzo krytycznego stanowiska wobec obowiązkowych funduszy kapitałowych.

Nicholas Barr i Peter Diamond pisali, że w czystym systemie kapitałowym o zdefiniowanej składce ryzyko niesatysfakcjonującego wyniku (przyszłego świadczenia) ponosi pracownik. Przy takim rozwiązaniu część ryzyka może jednak wziąć na siebie rząd, dając gwarancje lub subwencje. Przykład chilijskiego systemu jest dobrą ilustracją obu sytuacji – odpowiednio od reformy z 1980 roku i z 2008 roku. Każda ze zmian miała inne cele i podejmowana była w innych warunkach społecznych i ekonomicznych.

Przykłady chilijskich reform wydają się wyróżniać pozytywnie pod względem diagnozowania, konstruowania i ewaluowania wprowadzanych rozwiązań. Uznaje się, że nie istnieje uniwersalny model systemu emerytalnego, dobrze funkcjonujący w każdych warunkach. Jednak elementem, który można z powodzeniem rekomendować w innych państwach, jest rozważne wprowadzanie zmian, oparte na monitorowaniu rozwiązań, uaktualnianiu celów, wbudowaniu w system elementów kontroli oraz współpracy z ośrodkami naukowo-badawczymi przy konstruowaniu nowych instrumentów. ■

Nadzór nad systemem emerytalnym w Chile

Nadzór nad systemem emerytalnym w Chile sprawuje *Superintendencia de Pensiones* (SP) – państwowa instytucja nadzoru. Jej najwyższym organem jest dyrektor generalny (*superintendente*), który współpracuje z ministrem pracy i zabezpieczenia społecznego. Od 1 sierpnia 2014 roku SP kieruje Tamara Agnic Martínez, powołana na to stanowisko przez prezydent Michelle Bachelet.

Od 1981 do 2008 roku nadzór nad systemem pełniła *Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones* (SAFP), sprawująca pieczę nad firmami zarządzającymi funduszami kapitałowymi (stąd jej nazwa). W 2008 roku, w związku z reformą i wprowadzeniem filaru zabezpieczenia przed ubóstwem (solidarnościowego), rozszerzono jej kompetencje i zmieniono nazwę.

Obecnie głównymi zadaniami państwowej instytucji nadzoru (SP) są nadzór i kontrola systemów: emerytalnego (kapitałowego i solidarnościowego) oraz ubezpieczenia od bezrobocia.

Jej misją jest:

- gwarantowanie wypłat świadczeń z kontrolowanych systemów – w odpowiednim czasie i w odpowiedniej wysokości,
- dbanie o bezpieczeństwo gromadzonych w systemie oszczędności – i w tym celu promowanie rozwoju i doskonalenia systemu,
- praca na rzecz zwiększenia zaufania uczestników do systemów – i w związku z tym troska o ochronę funduszy za pośrednictwem odpowiednich ram prawnych i fiskalnych.

Opracował K.J.

Gertruda Uścińska

Instytut Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego
Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

Prawo do emerytury osób przemieszczających się w Unii Europejskiej w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE

Wprowadzenie

Świadczenia emerytalne i rentowe w nowych regulacjach koordynacyjnych (rozporządzenia nr 883/2004 i nr 987/2009) są w dużym stopniu oparte na dotychczasowych rozwiązaniach prawnych¹. Regulacje dotyczące różnych typów świadczeń z tego zakresu zawarto w tytule III rozdział 5 rozporządzenia nr 883/2004 oraz tytule III rozdział IV rozporządzenia nr 987/2009. W literaturze słusznie podkreśla się, że te nowe rozwiązania nie wnoszą istotnych różnic w porównaniu z zawartymi w tytule III rozporządzenia nr 1408/71 (zwanego dalej także rozporządzeniem podstawowym). Są one bardziej przejrzyste i zostały dostosowane do nowych przepisów państw członkowskich i zmian w narodowych systemach emerytalnych i rentowych². Należy także docenić wprowadzenie uregulowań mających na celu poprawienie współpracy instytucji zabezpieczenia społecznego ustalających nabycie prawa do świadczeń oraz odpowiedzialnych za ich wypłatę do kraju zamieszkania osób uprawnionych³. Dużą rolę w zapewnieniu prawa do emerytury osobom korzystającym z prawa do swobodnego przemieszczania się w UE odgrywa Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), który wydał liczne wyroki w tym zakresie. Dotyczą one także spraw polskich (o niektórych jest mowa w niniejszym tekście).

Zasady koordynacji emerytur przysługujących osobom korzystającym z prawa do swobodnego przemieszczania się w państwach Unii Europejskiej

Koordynacja świadczeń emerytalnych (i rentowych) podlega wszystkim zasadom koordynacji ustalonym w prawie unijnym oraz w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE.

W szczególności stosuje się do nich zasada jednności stosowanego ustawodawstwa (art. 11 rozporządzenia podstawowego), zgodnie z którą osoby objęte zakresem podmiotowym rozporządzenia podlegają w zakresie obowiązku ubezpieczenia społecznego ustawodawstwu jednego państwa członkowskiego, a ponadto zasady: równego traktowania; sumowania okresów ubezpieczenia lub zamieszkania; zrównywania zdarzeń i okoliczności; zachowania praw nabytych.

Zasada równego traktowania

Zasada równego traktowania (art. 4 rozporządzenia podstawowego) stanowi, iż osoby, do których stosują się przepisy rozporządzenia nr 1408/71, podlegają obowiązkowi i korzystają z praw wynikających

¹ W dużym stopniu zachowuje swą ważność dorobek doktryny, zob. G. Uścińska, *Zabezpieczenie społeczne osób korzystających z prawa do przemieszczania się w Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013, s. 373 i n.

² G. Uścińska, *op. cit.*, s. 373 i n.

³ H. Verschueren, *Regulations 883/2004 Invalidity and Old-Age Pensions*, „European Journal of Social Security” 2009, vol. 11, No. 1–2, s. 143 i n.

z ustawodawstwa każdego państwa członkowskiego na tych samych warunkach co obywatele tego państwa, z zastrzeżeniem przepisów szczególnych zawartych w rozporządzeniu. Zasada ta ma zastosowanie do osób objętych zakresem podmiotowym rozporządzenia nr 883/2004 niezależnie od państwa zamieszkania tych osób (niezależnie od tego, czy dana osoba mieszka na obszarze UE, czy poza Unią).

Potwierdzeniem tego jest orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości w tym zakresie. W orzeczeniu z dnia 22 czerwca 2011 roku w sprawie C-399/09 *M. Landtová* (pkt 44 i 45) Trybunał stwierdził, że zasada równego traktowania zakazuje nie tylko otwartej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową osób korzystających z systemu zabezpieczenia społecznego, ale również wszelkich ukrytych form dyskryminacji, które przez zastosowanie innych kryteriów rozróżnienia prowadzą do takiego samego rezultatu. Trybunał uznał, że za pośrednią dyskryminację należy uznać wymogi prawa krajowego, które – choć stosowane niezależnie od przynależności państwowej – dotyczą przede wszystkim lub w znacznej większości pracowników migrujących, a także wymogi stosowane bez rozróżnienia, które łatwiej mogą zostać spełnione przez pracowników krajowych niż migrujących lub też mogą działać w szczególności na niekorzyść tych ostatnich. Dzieje się tak w przypadku ustanowienia wymogu zamieszkania przy wypłacaniu świadczeń emerytalnych czy dodatków do nich.

Na podstawie wyroku w sprawie *M. Landtová* Trybunał orzekł, że przesłanka posiadania miejsca zamieszkania na terytorium Republiki Czeskiej powinna być oceniona w ten sposób, że zasada równego traktowania, o której stanowi art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 1408/71, zakazuje nie tylko otwartej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową osób korzystających z systemu zabezpieczenia społecznego, ale również wszelkich form dyskryminacji, które przez zastosowanie innych kryteriów rozróżnienia prowadzą do takiego samego rezultatu (pkt 44). Dzieje się tak w przypadku przesłanki miejsca zamieszkania (pkt 45 i 46).

Trzeba jeszcze dodać, że art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 1408/71 ustanawia zasadę uchylenia klauzuli zamieszkania, zapewniając zainteresowanym ochronę przed niekorzystnymi skutkami, które mogłyby wynikać z przenoszenia ich miejsca zamieszkania z jednego państwa członkowskiego do drugiego. Oznacza to, że

mamy do czynienia z bezpośrednią dyskryminacją ze względu na przynależność państwową, a także dyskryminacją pośrednią, wynikającą z kryterium miejsca zamieszkania, w stosunku do osób, które skorzystały z prawa do swobodnego przepływu w granicach UE (pkt 49).

Jeżeli chodzi o konsekwencje nieprzebrzegania zasady równości traktowania, to Trybunał wyjaśnił, że w razie, gdy stwierdzone zostanie istnienie dyskryminacji sprzecznej z prawem Unii, i tak długo, dopóki nie zostaną przyjęte środki zmierzające do przywrócenia równego traktowania, promowanie tej zasady może zostać zapewnione jedynie poprzez przyznanie osobom należącym do grupy gorzej traktowanej tych samych korzyści, jakie przysługują osobom uprzywilejowanym. Jest to reżim prawny, który w toku prawidłowego stosowania prawa Unii stanowi jedyny ważny system referencyjny (pkt 51).

Zasady ustalone w wymienionym orzeczeniu są ważne w przypadku systemów emerytalnych, które *explicite* lub *implicite* wymagają spełnienia warunku zamieszkania przy ustalaniu prawa do świadczeń, a także do wypłaty tych świadczeń. Trzeba to także mieć na uwadze przy projektowaniu systemów, których celem miałyby być rozwiązania gwarantujące minimalne świadczenia oparte na kryterium zamieszkania.

Zasada sumowania okresów ubezpieczenia lub zamieszkania

Zgodnie z kolejną zasadą koordynacji (art. 6 rozporządzenia podstawowego)⁴ okresy ubezpieczenia, zatrudnienia, pracy na własny rachunek lub okresy zamieszkania przebyte pod działaniem ustawodawstwa każdego innego państwa członkowskiego są uwzględniane przy ustalaniu prawa i obliczaniu wysokości świadczeń pieniężnych z ubezpieczeń społecznych przysługujących na podstawie ustawodawstwa danego państwa członkowskiego, o ile ustawodawstwo to uzależnia nabycie, zachowanie, przysługiwanie lub odzyskanie prawa do świadczeń od spełnienia takich okresów.

W sprawie stosowania tej zasady należy przeanalizować orzecznictwo Trybunału, a zwłaszcza wyrok z dnia 3 marca 2011 roku w sprawie C-440/09 *S. Tomaszewska*.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego⁵ Trybunał wyjaśnił, że spór między ZUS a *S. Tomaszewską* dotyczy

⁴ Zob. także decyzja H6 Komisji Administracyjnej ds. Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego z dnia 16 grudnia 2010 roku dotycząca stosowania zasad odnoszących się do sumowania okresów zgodnie z art. 6 rozporządzenia nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz. UE L 45 z 12 lutego 2011 roku, s. 5 i n.).

⁵ Sąd Najwyższy skierował do Trybunału następujące pytanie prejudycjalne: „Czy art. 45 ust. 1 rozporządzenia (nr 1408/71) w związku z art. 15 ust. 1 lit. a rozporządzenia nr 574/72 należy interpretować w taki sposób, że właściwa instytucja państwa członkowskiego jest zobowiązana – stwierdzając niespełnienie przez pracownika warunku posiadania okresu ubezpieczenia ukończonego w tym państwie w wymiarze wystarczającym do nabycia prawa do emerytury zgodnie z jego ustawodawstwem – uwzględnić okres ubezpieczenia ukończony w innym państwie członkowskim, w ten sposób, że powinna obliczyć ponownie okres ubezpieczenia, od którego zależy nabycie prawa, stosując regułę wynikającą z prawa krajowego i traktując okres ukończony w innym państwie tak jak okres ukończony w tym państwie, czy dodać okres ukończony w innym państwie członkowskim do okresu krajowego, uprzednio obliczonego na podstawie przedmiotowej reguły?” (pkt 21).

nabycia prawa do emerytury. Mieści się on w zakresie art. 45 ust. 1 rozporządzenia nr 1408/71, podczas gdy reguły dotyczące obliczania kwoty świadczeń są ustanowione w art. 46 i następnych tego rozporządzenia

Dalej Trybunał stwierdził, że przedkładając pytanie, sąd krajowy zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 45 ust. 1 rozporządzenia nr 1408/71 należy interpretować w ten sposób, że przy ustalaniu minimalnego okresu ubezpieczenia wymaganego prawem krajowym w celu nabycia prawa do emerytury przez pracownika migrującego instytucja właściwa danego państwa członkowskiego powinna uwzględnić – dla potrzeb ustalenia granicy, jakiej nie mogą przekroczyć okresy nieskładkowe w stosunku do okresów składkowych, przewidzianej w uregulowaniu tego państwa członkowskiego – wyłącznie okresy składkowe ukończone w owym państwie członkowskim, czy wszystkie okresy ubezpieczenia osiągnięte przez pracownika migrującego w trakcie kariery zawodowej, w tym okresy ubezpieczenia osiągnięte w innych państwach członkowskich.

Trybunał Sprawiedliwości wyjaśnił, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem państwa członkowskie zachowują kompetencje do określania warunków wymaganych do przyznania świadczeń z zabezpieczenia społecznego, nawet jeśli są one bardziej rygorystyczne od przepisów unijnych, pod warunkiem że przyjęte wymogi nie pociągają za sobą jawnej lub ukrytej dyskryminacji w stosunku do pracowników przemieszczających się w Unii⁶.

Trybunał podkreślił, że system ustanowiony rozporządzeniem nr 1408/71 jest jedynie systemem koordynacyjnym i dotyczy m.in. określenia ustawodawstwa lub ustawodawstw właściwych w wypadku pracowników najemnych i osób prowadzących działalność na własny rachunek, którzy w różnych okolicznościach korzystają z przysługującego im prawa do swobody przepływu⁷.

Dalej wyjaśnił, że nieodłączną cechą takiego systemu jest to, że warunki, którym podlega ustalenie okresów zatrudnienia lub ubezpieczenia, różnią się w zależności od państwa członkowskiego, w którym dany pracownik wykonuje działalność. Zgodnie z art. 1 lit. r rozporządzenia nr 1408/71 warunki te określone są wyłącznie ustawodawstwem państwa członkowskiego, na podstawie którego okresy te zostały ukończone.

W swoim toku rozumowania Trybunał odwołał się do preambuły rozporządzenia nr 1408/71. W tym kontekście przypominał, że celem rozporządzenia nr 1408/71 jest – jak wskazują jego motywy drugi i czwarty – zapewnienie w Unii swobody przepływu pracowników najemnych oraz osób prowadzących działalność na własny rachunek przy jednoczesnym poszanowaniu rozwiązań właściwych ustawodawstwu poszczególnych państw

w dziedzinie zabezpieczenia społecznego. W tym celu, jak wynika z motywów piątego, szóstego i dziesiątego rozporządzenia, przyjmuje ono jako zasadę równe traktowanie w odniesieniu do różnych ustawodawstw krajowych oraz zmierza do zapewnienia w możliwie największym stopniu równego traktowania wszystkich osób wykonujących pracę na terytorium danego państwa członkowskiego, jak również do tego, by nie stawać w niekorzystnej sytuacji pracowników korzystających ze swobody przepływu (pkt 28).

Następnie przypomniał o dotychczasowej wykładni art. 45 omawianego rozporządzenia. Jeżeli chodzi o ubezpieczenie emerytalne, art. 45 ust. 1 rozporządzenia nr 1408/71 wymaga, by instytucja właściwa państwa członkowskiego, którego ustawodawstwo uzależnia nabycie prawa do emerytury od ukończenia określonego minimalnego okresu ubezpieczenia, uwzględniła – jeśli jest to konieczne dla nabycia przez danego pracownika prawa do świadczenia – okresy ubezpieczenia lub zamieszkania ukończone zgodnie z ustawodawstwem innego państwa członkowskiego tak, jakby były to okresy ukończone zgodnie z ustawodawstwem stosowanym przez wspomnianą instytucję (pkt 29).

W opinii Trybunału art. 45 rozporządzenia nr 1408/71 wprowadza w życie zasadę sumowania okresów ubezpieczenia, zamieszkania lub zatrudnienia wyrażoną art. 42 lit. a Traktatu Wspólnoty Europejskiej (dalej: TWE lub traktat WE)⁸. Chodzi tutaj o jedną z podstawowych zasad koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego państw członkowskich na poziomie Unii, zmierzającą do zapewnienia, by korzystanie z prawa do swobodnego przepływu, przewidzianego w traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską, nie skutkowało pozbawieniem pracowników korzyści wynikających z zabezpieczenia społecznego, o które mogliby się ubiegać, gdyby ich cała kariera zawodowa przebiegała tylko w jednym państwie członkowskim. Taki skutek mógłby bowiem zniechęcić pracowników Unii do korzystania z prawa do swobodnego przepływu (pkt 30).

Trybunał Sprawiedliwości ustalił, że w związku z tym państwo członkowskie ma prawo wyznaczyć minimalny okres składkowy warunkujący nabycie prawa do emerytury przewidzianej przez ustawodawstwo krajowe oraz określić charakter i granicę okresów ubezpieczenia, które w tym celu mogą zostać uwzględnione, o ile, zgodnie z art. 45 rozporządzenia nr 1408/71, okresy ukończone według ustawodawstwa innego państwa członkowskiego zostaną uwzględnione na takich samych warunkach, jak gdyby zostały ukończone według ustawodawstwa krajowego (pkt 31).

Trybunał zauważył, że okresy składkowe ukończone w innym państwie członkowskim są uznawane przez

⁶ Wyroki z dnia: 20 września 1994 roku w sprawie C-12/93 *V.A. Drake*; 20 lutego 1997 roku w sprawach połączonych C-88/95, C-102/95 i C-103/95 *B. Martinez Losada i in.*; 20 stycznia 2005 roku w sprawie C-306/03 *C. Salgado Alonso*.

⁷ Wyroki z dnia: 9 marca 2006 roku w sprawie C-493/04 *Piątkowski*; 18 lipca 2006 roku w sprawie C-50/5 *Nikula*; 3 kwietnia 2008 roku w sprawie C-103/06 *Derouin*.

⁸ Zob. G. Uścińska, *op. cit.*, s. 53 i n.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych przy ustalaniu okresu wymaganego do nabycia prawa do emerytury i są one dodawane do całości wszystkich okresów składkowych ukończonych w Polsce. Jednak te same okresy składkowe ukończone w innym państwie członkowskim nie są uwzględniane przy ustalaniu granicy jednej trzeciej, której nie mogą przekraczać okresy nieskładkowe w stosunku do okresów składkowych (pkt 32). Z tego powodu pracownik znajdujący się w takiej sytuacji, jak w sprawie przed sądem krajowym, czyli taki, który ukończył okresy składkowe w Polsce oraz w innym państwie członkowskim, znajduje się z tej przyczyny w mniej korzystnej sytuacji niż pracownik, który wszystkie okresy składkowe ukończył w Polsce (pkt 33)⁹.

Trybunał uznał, że w rezultacie stosowanie prawa krajowego w taki sposób, jak uczynił to ZUS w sprawie głównej, powodujące – przy ustalaniu granicy jednej trzeciej, której nie mogą przekroczyć okresy nieskładkowe w stosunku do okresów składkowych – że pracownicy Unii, którzy skorzystali z prawa do swobodnego przepływu, traktowani są w sposób mniej korzystny niż ci, którzy z tego prawa nie skorzystali, może stanowić przeszkodę dla swobodnego przepływu pracowników i udaremnić stosowanie reguł sumowania zawartych w art. 45 rozporządzenia nr 1408/71 (pkt 35).

Trybunał dodał, że z orzecznictwa wynika, że prawo polskie z pewnością może ustanawiać minimalny okres składkowy w celu nabycia prawa do emerytury oraz ustalać charakter i granicę okresów składkowych podlegających uwzględnieniu, lecz może to czynić jedynie pod warunkiem, że – zgodnie z art. 45 rozporządzenia nr 1408/71 – okresy składkowe ukończone w innym państwie członkowskim będą uwzględniane na takich samych warunkach, jak okresy ukończone w Polsce.

Oznacza to, że w konsekwencji okresy składkowe ukończone przez S. Tomaszewską w innym państwie członkowskim powinny być traktowane na równi z okresami składkowymi ukończonymi w Polsce, a tym samym ujęte w obliczeniu służącym ustaleniu granicy jednej trzeciej, której nie mogą przekraczać okresy nieskładkowe w stosunku do okresów składkowych (pkt 37).

Trybunał odniósł się także do przytoczonych przez polską instytucję właściwą argumentów, zgodnie z którymi fakt nieuwzględnienia okresów składkowych ukończonych w innym państwie członkowskim do celów ustalenia granicy jednej trzeciej, której nie mogą przekraczać okresy nieskładkowe w stosunku do okresów

składkowych, jest uzasadniony trudnościami administracyjnymi i innymi względami natury praktycznej. W tej sprawie Trybunał ocenił, że art. 39 ust. 3 traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską pozwala jedynie na takie ograniczenia przy korzystaniu z prawa do swobodnego przepływu pracowników, które mogą być uzasadnione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego. Poza tymi wypadkami, wyraźnie wskazanymi w traktacie, żadna inna przeszkoda w swobodnym przepływie pracowników nie może znaleźć uzasadnienia¹⁰.

W świetle przeprowadzonych rozważań na przedłożone pytanie Trybunał Sprawiedliwości udzielił następującej odpowiedzi: art. 45 ust. 1 rozporządzenia nr 1408/71 należy interpretować w ten sposób, że przy ustalaniu minimalnego okresu ubezpieczenia wymaganego prawem krajowym w celu nabycia prawa do emerytury przez pracownika migrującego instytucja właściwa danego państwa członkowskiego powinna uwzględnić, dla potrzeb ustalenia granicy, jakiej nie mogą przekroczyć okresy nieskładkowe w stosunku do okresów składkowych, przewidzianej w uregulowaniu tego państwa członkowskiego, wszystkie okresy ubezpieczenia osiągnięte przez pracownika migrującego w trakcie kariery zawodowej, w tym okresy ubezpieczenia osiągnięte w innych państwach członkowskich (pkt 39).

Skutki zastosowania wyroku w sprawie S. Tomaszewska należy określić w wymiarze jednostkowym sprawy rozstrzygniętej przez Trybunał Sprawiedliwości UE. Trzeba mieć też na uwadze szerszy aspekt tego wyroku, zwłaszcza w zakresie interpretacji art. 45 ust. 1 rozporządzenia nr 1408/71. Wykładnia tego przepisu jest aktualna na gruncie obecnego rozporządzenia nr 883/2004, w szczególności w odniesieniu do art. 51 „Przepisy szczególne dotyczące sumowania okresów”. Jednak jak podaje się w literaturze przedmiotu, w obszarze wpływu zagranicznych okresów składkowych i nieskładkowych na prawo i wysokość świadczeń można napotkać wiele problematycznych zagadnień¹¹. Zasady ustalone w wyroku odnoszą się do ustalenia prawa do świadczeń. Wyrok ten nie odnosi się do sposobu obliczenia wysokości świadczeń.

Trzeba także zaznaczyć, że w wyniku omawianego orzeczenia w sprawie S. Tomaszewska Sąd Najwyższy w Polsce w wyroku z dnia 16 czerwca 2011 roku¹² orzekł, że w celu ustalenia stażu emerytalnego niezbędnego do nabycia prawa do emerytury przez pracownika

⁹ Dalej Trybunał wykazywał, że z obliczeń ZUS wynika, że S. Tomaszewska może powoływać się jedynie na 60 miesięcy okresów nieskładkowych, udowadniając zatem łącznie 346 miesięcy okresów składkowych, co jest niewystarczające, by mogła ubiegać się o prawo do emerytury. Gdyby natomiast S. Tomaszewska ukończyła wszystkie okresy składkowe w Polsce, nie korzystając z prawa do swobodnego przepływu i nie osiągając okresów składkowych za granicą, mogłaby powoływać się na 76 miesięcy okresów nieskładkowych, uzyskując w ten sposób łącznie 362 miesiące okresów składkowych, co odpowiada minimalnemu okresowi 30 lat koniecznemu dla nabycia praw do emerytury (pkt 34).

¹⁰ Zagadnienia te są analizowane w literaturze przedmiotu, por. E. Eichenhofer, *Sozialrecht der Europäischen Union*, Erich Schmidt Verlag, Berlin 2010; M. Fuchs, *Europäisches Sozialrecht. Kommentar*, Nomos, Mainz 2010.

¹¹ K. Ślęzak, *Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego. Komentarz 2012*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 473 i n. oraz tegoż, *Nabycie prawa do emerytury a zagraniczne okresy ubezpieczenia*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2010, nr 2, s. 25.

¹² I UK 163/11.

migrującego polska instytucja właściwa (organ rentowy) powinna uwzględnić okresy nieskładkowe ukończone w Polsce w wymiarze nieprzekraczającym jednej trzeciej sumy okresów składkowych przebytych w Polsce i w innych państwach członkowskich¹³.

Należy również dodać, że wyrok w sprawie *S. Tomaszewska* wpłynął na praktykę instytucji właściwej (organu rentowego) w niektórych sprawach emerytalno-rentowych objętych dotychczasowym rozporządzeniem nr 1408/71 i obecnym nr 883/2004¹⁴.

Trzeba jednak nadmienić, że niektóre państwa uzależniają prawo do emerytury lub renty od okresów zamieszkania; należą do nich: Norwegia, Szwecja, Dania, Holandia i Islandia¹⁵. Okresy te należy rozumieć w sposób ustalony przez ustawodawstwo krajowe¹⁶.

Zasada zrównywania zdarzeń i okoliczności

Rozwinięciem zasady równego traktowania jest zasada uznawania okoliczności i zdarzeń oraz dochodów i świadczeń, które wystąpiły w innym państwie członkowskim (art. 5 rozporządzenia podstawowego). Jest uznawana za nową wyodrębnioną zasadę koordynacji, zgodnie z którą w przypadkach, w których na podstawie ustawodawstwa właściwego państwa członkowskiego zaistnieniu określonych zdarzeń lub okoliczności przypisywane są określone skutki prawne, to instytucja tego państwa uwzględnia podobne okoliczności i zdarzenia, które zaszły w każdym innym państwie członkowskim tak, jakby miały one miejsce na jego własnym terytorium¹⁷.

Zasada zrównywania zdarzeń i okoliczności ma obecnie charakter fundamentalny, a nie pomocniczy względem zapisów zakazujących dyskryminacji. Oznacza to znaczne ograniczenie suwerenności państw członkowskich w zakresie ustalania warunków nabycia prawa do świadczeń zabezpieczenia społecznego, jednocześnie umieszczając świadczeniobiorców w bardziej uprzywilejowanej pozycji. Jak podaje się w raporcie europejskim¹⁸, zasada ta **nie może więc być rozumiana w sposób absolutny**, gdyż pewne przypadki pośredniej dyskryminacji,

zdaniami Trybunału, mogą mieć miejsce, pod warunkiem że istnieje dla nich uzasadnienie. Preambuła rozporządzenia nr 883/2004 (pkt 12) stwierdza jasno, że w świetle **zasady proporcjonalności** należy mieć na uwadze, by zasada zrównywania zdarzeń, faktów i świadczeń nie prowadziła do nieuzasadnionych i negatywnych rezultatów w postaci np. nakładania się (kumulacji) prawa do tych samych świadczeń uzyskiwanych za ten sam okres. Jednak decyzja, które uzasadnienie jest proporcjonalne i właściwe w myśl rozporządzenia nr 883/2004, nie jest łatwym zadaniem¹⁹.

Zasada uznawania świadczeń i dochodów oznacza, że na podstawie ustawodawstwa właściwego państwa członkowskiego otrzymywanie świadczeń z zabezpieczenia społecznego lub innego dochodu wywołuje określone skutki prawne, mianowicie instytucja tego państwa uwzględnia równoważne świadczenia nabyte na podstawie ustawodawstwa każdego innego państwa członkowskiego lub dochody osiągnięte w każdym innym państwie członkowskim.

Zasada uwzględniania świadczeń i dochodów wynikająca z art. 5 lit. a rozporządzenia nr 883/2004 oraz zasada uznawania zdarzeń i okoliczności wynikająca z art. 5 lit. b tego rozporządzenia będą miały zastosowanie przy ustalaniu świadczeń z krajowego systemu zabezpieczenia społecznego (np. wyczerpanie okresu zasiłkowego, rozwiązanie stosunku pracy, wystąpienie wypadku przy pracy, powstanie choroby zawodowej). Ocena pierwszego okresu stosowania nowych regulacji koordynacyjnych pokazała, że dotyczą one także art. 5, zwłaszcza uznawania okoliczności i zdarzeń, a także dochodów i świadczeń, które wystąpiły w innym państwie członkowskim niż państwo właściwe²⁰.

Zasada zachowania praw nabytych

Obowiązuje również zasada zachowania praw nabytych (art. 7 rozporządzenia podstawowego, tj. uchylenie zasad dotyczących miejsca zamieszkania), zgodnie z którą świadczenia pieniężne z tytułu inwalidztwa (niezdolności do pracy), starości lub dla osób pozostałych

¹³ Chodzi o art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r. poz. 1440 z późn. zm.) w związku z art. 45 rozporządzenia nr 1408/71 (obecny art. 51 rozporządzenia nr 883/2004). Zob. K. Ślebza, *Koordinacja...*, s. 480.

¹⁴ Na podstawie informacji przedstawionych przez instytucję właściwą (organ rentowy) dla celów raportów opracowanych dla Komisji Europejskiej w ramach projektu trESS (Training and reporting on European Social Security).

¹⁵ Tablice MISSOC 2013, obszar emerytury (*Old-Age Pension*).

¹⁶ Oznacza to, że jeżeli dane państwo dokonuje kwalifikacji tych okresów jako ubezpieczeniowe, tak powinno również postąpić państwo przyjmujące te okresy, np. w celu nabycia prawa do świadczenia. Zob. G. Uścińska, *op. cit.*, s. 373 i n.

¹⁷ M. Fuchs, *op. cit.*, s. 200 i n.

¹⁸ Y. Jorens, J.-Ph. Lhernould, *European Report 2011*, Ghent December 2011.

¹⁹ Kwestia uznania pewnych środków prawnych za uzasadnione i proporcjonalne wiąże się z wykonaniem trzystopniowego testu: (1) należy pokazać, że dany środek służy celowi stanowiącemu dobro ogółu, (2) jest niezbędny z punktu widzenia realizacji tego celu oraz że (3) środek ten jest proporcjonalny względem celu, jaki ma zostać osiągnięty. To właśnie stosowanie tej zasady w znaczny sposób ogranicza zakres władzy państw członkowskich. Uzasadnienia czysto ekonomiczne nie są akceptowane jako wystarczające uzasadnienie w myśl postępowania w imieniu dobra ogółu (zob. wyroki: z dnia 26 kwietnia 1988 roku sprawa C-352/85 *Bond van Adverteerders i in.*; z dnia 25 lipca 1991 roku sprawa C-288/89 *Collectieve Antennevoorziening Gouda*; z dnia 5 czerwca 1997 roku sprawa C-398/95 *Syndesmos*), podobnie jak uzasadnienia oparte na kwestiach czysto administracyjnych (zob. wyroki: z dnia 26 stycznia 1999 roku sprawa C-18/95 *F.C. Terhoeve*; z dnia 21 września 2000 roku sprawa C-124/99 *C. Borowitz*; z dnia 15 stycznia 2002 roku sprawa C-55/00 *E. Gottardo*).

²⁰ Zob. G. Uścińska, *op. cit.*, s. 373–380.

przy życiu po śmierci ubezpieczonych, renty z tytułu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej oraz zasiłki pogrzebowe uzyskane na podstawie ustawodawstwa jednego lub kilku państw członkowskich nie ulegają zmniejszeniu, zawieszeniu, wstrzymaniu lub przypadkowi z tego powodu, że uprawniony zamieszkuje w innym państwie członkowskim niż to, w którym znajduje się instytucja zobowiązana do wypłaty świadczeń²¹.

Wnioski

Przepisy unijne dotyczące ustalania prawa do emerytury i renty osób przemieszczających się uległy pewnym modyfikacjom, które zostały wymuszone przez zmiany w krajowych systemach emerytalnych. Dużą rolę w tym procesie odgrywa Trybunał Sprawiedliwości UE, który stoi na straży gwarancji bezpieczeństwa prawnego osób korzystających z prawa do przemieszczania się. Jednak w literaturze, w doktrynie nadal można natrafić na pogląd, że przepisy te nie są dostatecznie dostosowane do krajowych zmian, zwłaszcza do systemów opartych na zdefiniowanych składkach (*defined contribution* – DC). Rola przepisów o koordynacji w zakresie prawa do emerytur i rent jest duża, bowiem na ich podstawie można realnie zagwarantować podstawową ochronę socjalną pracowników i innych osób korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się w UE. Są one także gwarantem minimalnego zabezpieczenia emerytalnego,

jeżeli z powodu przemieszczania się takie minimum nie jest zagwarantowane własnym świadczeniem.

Krajowe systemy emerytalne oparte są na zasadach, które czasami są niezgodne z prawem UE. Tym donioślejsza jest zatem rola Trybunału Sprawiedliwości UE, który w swoich wyrokach ocenia zgodność lub niezgodność z przepisami unijnymi. W ostatnim okresie istotne okazało się orzeczenie w sprawie *S. Tomaszewska*, które jest nie tylko rozstrzygnięciem sprawy polskiej, ale również interpretacją – dla innych państw członkowskich – zasad uwzględniania okresów ubezpieczenia lub zamieszkania ukończonych z uwzględnieniem ustawodawstwa, któremu podlegał pracownik najemny lub osoba prowadząca działalność na własny rachunek w celu nabycia, zachowania lub odzyskania prawa do świadczeń.

Należy także dostrzec, że w ostatnich wyrokach (w sprawie *C-522/10 D. Reichel-Albert*, *C-499/06 H. Nerkowska*) Trybunał wzmocnił swoją linię orzecniczą dotyczącą nadrzędności postanowień traktatowych nad prawem pochodnym i ich zastosowaniem w razie braku regulacji prawa pochodnego lub ich niezastosowania w danej sytuacji.

Trybunał podkreślił tym samym, że uprawnienia socjalne osób korzystających z prawa do przemieszczania się w UE mają swoje gwarancje traktatowe. Jest to istotne z perspektywy oceny skutków stosowania przepisów o koordynacji oraz podkreślania ich wzrastającej roli w gwarancji bezpieczeństwa materialnego osób w takiej sytuacji. ■

²¹ Zob. M. Fuchs, *op. cit.*

Polsko-mołdawska umowa o ubezpieczeniu społecznym już obowiązuje

Z dniem 1 grudnia 2014 roku weszła w życie umowa o ubezpieczeniu społecznym między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Mołdawii¹, podpisana 9 września 2013 roku w Warszawie. Od tej daty Zakład Ubezpieczeń Społecznych rozpoczął realizację jej postanowień m.in. w zakresie świadczeń emerytalno-rentowych.

Wymieniona umowa dotyczy osób, które podlegały ubezpieczeniom społecznym w Polsce i w Mołdawii, a ponadto członków rodziny ubiegających się o rentę rodzinną po wymienionych osobach. Świadczenia nią objęte to: emerytury, renty z tytułu niezdolności do pracy, renty rodzinne, renty z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, jednorazowe odszkodowania z ubezpieczenia wypadkowego.

Dzięki umowie osoby, które w Polsce lub w Mołdawii nie osiągnęły wymiaru okresów ubezpieczenia wymaganego do nabycia prawa do emerytury lub renty, mogą uzyskać takie świadczenie po uwzględnieniu zagranicznych okresów ubezpieczenia przebytych w drugim państwie-stronie umowy.

Bardziej szczegółowe informacje na temat zapisów umowy można znaleźć m.in. w artykule Izabeli Kryśpiak pt. *Koordinacja bilateralna systemów emerytalno-rentowych. Umowy Polski z Ukrainą oraz Mołdawią*, opublikowanym w numerze 12 „Ubezpieczeń Społecznych” z 2013 roku, na s. 13–17.

Źródło: www.zus.pl.

¹ Dz.U. z 2014 r. poz. 1460. Porozumienie administracyjne w sprawie stosowania umowy między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Mołdawii o ubezpieczeniu społecznym, podpisane w Warszawie dnia 9 września 2013 roku, jest opublikowane w: Dz.U. z 2014 r. poz. 1462.

Artykuły zamieszczone w dwumiesięczniku „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” w roku 2014 – według działów

OD REDAKCJI

(nr 1, s. 1; nr 2, s. 1; nr 3, s. 1; nr 4, s. 1; nr 5, s. 1; nr 6, s. 1)

ROZMOWA UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

Maria – *Budowanie świadomości obywatelskiej w dziedzinie ubezpieczeń społecznych. Rozmowa z Barbarą Owsiak, wicedyrektor ds. edukacji i komunikacji społecznej w Gabinetie Prezesa Centrali ZUS* (nr 2, s. 2)

WYDARZENIA

Strzelecka Maria – *Konferencja naukowa w ramach obchodów 80-lecia ZUS. Systemy ubezpieczeń społecznych – między solidaryzmem a indywidualizmem* (nr 3, s. 2)

Bakalarczyk Rafał – *Wsparcie osób niepełnosprawnych – okrągły stół w cieniu protestów* (nr 3, s. 9)

Bielawska Kamila – *Konferencja naukowa w ramach obchodów 80-lecia ZUS. Wyzwania XXI wieku a systemy emerytalne* (nr 4, s. 2)

Kwiecińska Anna – *Budowa modelu mikrosymulacyjnego do prognoz aktuarialnych* (nr 5, s. 2)

TEORIA I PRAKTYKA UBEZPIECZEŃ

Strzelecka Maria – *Wprowadzenie* (nr 6, s. 2)

Wiktorow Aleksandra – *Polski system emerytalny po zmianie ustrojowej (1989–2014)* (nr 6, s. 4)

Czepulis-Rutkowska Zofia – *Przeobrażenia systemu emerytalnego w Wielkiej Brytanii* (nr 6, s. 13)

Pieńkowska-Kamieniecka Sylwia, Rutecka Joanna – *System emerytalny w Niemczech – analiza aktualnych tendencji na tle dotychczasowego procesu reformowania* (nr 6, s. 19)

Szczur Maria – *System emerytalny w Szwecji – przykład innowacyjnego i stabilnego finansowo rozwiązania problemu zabezpieczenia dochodów na starość* (nr 6, s. 34)

Borowczyk Ewa – *Reformy włoskiego systemu emerytalnego* (nr 6, s. 46)

Janek Krzysztof – *Reformy systemu emerytalnego w Chile w latach 1980–2014* (nr 6, s. 53)

TEORIA I PRAKTYKA UBEZPIECZEŃ W POLSCE

Rutecka Joanna – *System emerytalny po zmianach od 2014 roku* (nr 1, s. 2)

Pogonowski Marek – *Zadania edukacyjne ZUS w kontekście stanu wiedzy o ubezpieczeniach społecznych* (nr 2, s. 7)

Sobczyk Arkadiusz – *W sprawie kryzysu edukacji z zakresu ubezpieczeń społecznych na studiach prawniczych* (nr 2, s. 14)

Frydrych Joanna, Więcek Rafał – *Najmłodszy Oddział PSUS na tle trzydziestoletniej działalności Stowarzyszenia* (nr 2, s. 19)

Balcerzak-Paradowska Bożenna – *Modele polityki rodzinnej – od różnicowań do konwergencji* (nr 3, s. 15)

Kołaczek Bożena – *Warunki dostępu do świadczeń rodzinnych w Polsce i w innych krajach Unii Europejskiej* (nr 3, s. 25)

Dzieniaś Dorota – *Zabezpieczenie społeczne niań* (nr 3, s. 32)

Liszcz Teresa – *Zasady orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych* (nr 4, s. 9)

Karczewicz Ewa, Skowrońska Eliza – *Czynniki determinujące wysokość rent z tytułu niezdolności do pracy* (nr 5, s. 6)

UBEZPIECZENIA ZA GRANICĄ

Bakalarczyk Rafał – *Rodzina w zabezpieczeniu społecznym osób niesamodzielnych – przykład Szwecji* (nr 1, s. 8)

Bakalarczyk Rafał – *Zabezpieczenie osób niesamodzielnych w Niemczech* (nr 2, s. 26)

Bakalarczyk Rafał – *System pomocy osobom niesamodzielnym i ich opiekunom w Czechach* (nr 5, s. 27)

KOORDYNACJA SYSTEMÓW ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO

Petelczyc Janina – *Pracownicze programy emerytalne w Unii Europejskiej* (nr 1, s. 19)

Miezien Ewa – *Umowy bilateralne – państwa spoza UE/EFTA. Koordynacja świadczeń pieniężnych w razie choroby i macierzyństwa* (nr 5, s. 38)

Uścińska Gertruda – *Prawo do emerytury osób przemieszczających się w Unii Europejskiej w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE* (nr 6, s. 60)

Z HISTORII UBEZPIECZEŃ

Nowak Maria, Nowicka Marlena – *Najstarsze jednostki ZUS. Poznań* (nr 1, s. 27)

Olszewska Małgorzata – *Najstarsze jednostki ZUS. Łódź* (nr 2, s. 34)

Sroka Łukasz Tomasz – *Popularyzacja ubezpieczeń społecznych w pierwszych latach istnienia ZUS (1934–1939)* (nr 4, s. 20)

PRAWO I ORZECZNICTWO SĄDOWE

Pawłowska-Chłystowska Jadwiga – *Przegląd orzecznictwa Sądu Najwyższego – Izby Pracy, Ubezpieczeń*

Społecznych i Spraw Publicznych – II półrocze 2013 roku (nr 1, s. 23)

Sidorko Andrzej – *Informacje o leczeniu w ramach ubezpieczenia zdrowotnego i Zintegrowanym Informatorze Pacjenta* (nr 3, s. 38)

Ślebzak Krzysztof – *Charakter prawny oświadczenia o przekazywaniu składki emerytalnej do OFE* (nr 4, s. 26)

Pankowska Anna – *Glosa do uchwały składu 7 sędziów SN z dnia 16 października 2013 roku, sygn. II UZP 6/13* (nr 4, s. 31)

Dzienisiuk Dorota – *Dyskryminacja ze względu na orientację seksualną i wyrok ETS w sprawie C-267/06 Tadao Maruko* (nr 4, s. 36)

Pawłowska-Chłystowska Jadwiga – *Przegląd orzecznictwa Sądu Najwyższego – Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych – I półrocze 2014 roku* (nr 5, s. 47)

OPINIE I REFLEKSJE

Gawęcka Magdalena – *Pokolenie Y a ubezpieczenia społeczne, czyli o świadomości młodych ludzi słów kilka* (nr 4, s. 43)

AKTUALNOŚCI

Rosa Agnieszka – *Przegląd wydarzeń w kraju i na świecie* (nr 1, s. 37; nr 2, s. 49; nr 3, s. 43; nr 4, s. 46; nr 5, s. 53)

WIEŚCI Z WIEJSKIEJ

Rosa Agnieszka – *Z prac parlamentu* (nr 1, s. 40; nr 2, s. 52; nr 3, s. 45; nr 4, s. 49; nr 5, s. 56)

Opracowała Ł.K.

Zasady prenumeraty w 2015 roku

W 2015 roku „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” ukazują się w cyklu dwumiesięcznym. Cena jednostkowa dwumiesięcznika to 6,30 zł (w tym 5% VAT). Koszt prenumeraty rocznej wynosi 36 zł (w tym 5% VAT). W ciągu roku ukaże się 6 numerów pisma.

Zamówienia przyjmują przez cały rok wyznaczone do tego osoby w najbliższym oddziale ZUS. U nich otrzymają Państwo informacje dotyczące płatności.

Wykaz osób odpowiedzialnych za prenumeratę w poszczególnych oddziałach ZUS przedstawiono w poniższej tabeli oraz na stronie www.zus.pl/prenumerata.

Osoby odpowiedzialne za prenumeratę w oddziałach ZUS

Lp.	Oddział	Imię i nazwisko	Telefon
1	Białystok	Anna Krysiewicz	85 748-64-87
2	Bielsko-Biała	Sylvia Mleczko	33 825-20-90
3	Biłgoraj	Halina Kniąż	84 688-13-08
4	Bydgoszcz	Adam Chrupek	52 341-83-92
5	Chorzów	Anna Sałyga	32 349-07-04
6	Chrzanów	Beata Jezierska	32 624-54-69
7	Częstochowa	Anna Pidzik	34 368-94-15
8	Elbląg	Marta Palicka	55 641-92-72
9	Gdańsk	Mirosława Bieluk-Leoniuk	58 307-82-91
10	Gorzów Wielkopolski	Dorota Rutkowska	95 739-52-78
11	Jasło	Agnieszka Praisnar	13 446-40-01 wew. 282
12	Kielce	Teresa Królikowska	41 367-75-42
13	Koszalin	Małgorzata Dąblewska	94 348-58-06
14	Kraków	Beata Sieczkowska	12 424-62-09
15	Legnica	Izabela Podgórska-Górniak	76 876-42-48
16	Lublin	Iwona Skrzątek	81 535-77-26
17	Łódź I	Łukasz Piątkiewicz	42 638-22-60
18	Łódź II	Agnieszka Kluska	43 824-56-56 wew. 446
19	Nowy Sącz	Łukasz Zwolenik	18 449-80-31 wew. 20 31
20	Olsztyn	Barbara Piotrowska	89 521-24-38
21	Opole	Beata Świątek	77 451-15-42
22	Ostrów Wielkopolski	Krzysztof Kiałka	65 546-26-51 wew. 378
23	Piła	Iwona Białek	67 210-58-74
24	Płock	Barbara Smardzewska-Czmiel	24 262-52-71 wew. 21 03
25	Poznań I	Barbara Wilczewska	61 841-68-64
26	Poznań II	Izabela Gruszczyńska	61 874-55-30
27	Radom	Małgorzata Miros	48 385-63-46
28	Rybnik	Justyna Panicz	32 439-11-46
29	Rzeszów	Barbara Warchoł	17 867-50-23
30	Siedlce	Barbara Ogrodniczuk	25 640-17-50
31	Słupsk	Jolanta Wudarowicz	59 841-95-75
32	Sosnowiec	Joanna Biniecka	32 368-33-33
33	Szczecin	Anna Jaroszyńska	91 459-65-71
34	Tarnów	Elżbieta Józsiuk	14 632-75-91
35	Tomaszów Mazowiecki	Magdalena Hnatyk	44 724-59-45
36	Toruń	Anna Mosińska	56 610-94-92
37	Wałbrzych	Anna Puk	74 649-73-19
38	Warszawa I	Anna Nienaltowska-Bączek	22 538-26-19
39	Warszawa II	Anna Dolińska-Zydliewicz	22 590-21-25
40	Warszawa III	Regina Kurowska	22 890-43-49
41	Wrocław	Joanna Kolańska	71 360-62-42
42	Zabrze	Maciej Wroński	32 277-86-78
43	Zielona Góra	Jarosław Mądry	68 329-44-19

Zmieniamy się dla Ciebie

ZUS



Poprawa jakości usług świadczonych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych na rzecz przedsiębiorców

ZUS realizuje projekt „Poprawa jakości usług świadczonych przez ZUS na rzecz przedsiębiorców”, w ramach którego przewiduje się m.in.:

- optymalizację procesów w ZUS, mającą na celu poprawę jakości obsługi klientów,
 - przeprowadzenie cyklicznych badań satysfakcji przedsiębiorców,
 - wprowadzenie nowoczesnych narzędzi z zakresu ZZL w ZUS oraz promowanie postawy pro-klienckiej wśród pracowników,
- przeprowadzenie szkoleń specjalistycznych dla grupy ok. 20 tys. pracowników ZUS.

CZŁOWIEK - NAJLEPSZA INWESTYCJA



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

80
lat
ZUS
1934-2014

ISSN 1731-0725

Cena 6,30 zł (w tym 5% VAT)