

Publikacja zawiera materiały z konferencji zorganizowanej z okazji 80-lecia ZUS

Komitet Honorowy jubileuszowych obchodów 80. rocznicy powołania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

**WŁADYSŁAW KOSINIAK-KAMYSZ**

minister pracy i polityki społecznej,  
przewodniczący Komitetu Honorowego

**ZBIGNIEW DERDZIUK**

prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych,  
wiceprzewodniczący Komitetu Honorowego

**MIECZYŚLAW AUGUSTYN**

senator RP, przewodniczący Komisji Rodziny,  
Polityki Senioralnej i Społecznej

**MICHAŁ BONI**

minister administracji i cyfryzacji w latach 2011–2013

**ARTUR BRZÓSKA**

prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

**MAREK BUCIOR**

podsekretarz stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, przewodniczący Rady Nadzorczej ZUS

**JERZY BUZEK**

poseł do Parlamentu Europejskiego

**KAZIMIERZ FRIESKE**

dyrektor Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych

**SŁAWOMIR PIECHOTA**

poseł na Sejm RP, przewodniczący Komisji Polityki Społecznej i Rodziny

**WALERIAN SANETRA**

prezes Sądu Najwyższego i kierujący Izbą Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w latach 2001–2013

**IRENA WÓYCICKA**

sekretarz stanu w Kancelarii Prezydenta RP

**MACIEJ ŻUKOWSKI**

przewodniczący Zarządu Głównego Polskiego Stowarzyszenia Ubezpieczenia Społecznego

WARSZAWA–GDAŃSK 2015

# Wyzwania XXI wieku a systemy emerytalne

WARSZAWA–GDAŃSK 2015

# *Wyzwania XXI wieku a systemy emerytalne* —————

ZAKŁAD UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH  
INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION

**WARSZAWA–GDAŃSK 2015**

Praca przygotowana z okazji  
międzynarodowej konferencji naukowej na temat  
„Wyzwania XXI wieku a systemy emerytalne”  
(Gdańsk, 5–6 czerwca 2014 r.)  
zorganizowanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych  
i International Social Security Association  
(Międzynarodowe Stowarzyszenie Zabezpieczenia Społecznego)

Tłumaczenie

**GRAŻYNA BUDZISZEWSKA**

**BEATA PALUSZKIEWICZ**

**DANUTA PRZEPIÓRKOWSKA**

Projekt graficzny

**MARCIN WYSOCKI**

Redakcja

**AGNIESZKA KOSTROWIECKA**

**MONIKA MARCZYK**

Korekta

**MARZENA KOSTROWIECKA**

**DOROTA MIKULSKA**

**MAŁGORZATA MOTYL**

Łamanie

**MAŁGORZATA MACIOSZEK**

**MARZENA KOSTROWIECKA**

**ISBN 978-83-939899-0-4**

## Spis treści

<i>Wstęp</i>	5
<b>Część I</b>	
<i>Procesy demograficzne i migracyjne oraz ich wpływ na stabilność systemu ubezpieczeń społecznych</i>	9
<i>Demografia, mobilność i migracje w Europie oraz wpływ tych zjawisk na stabilność systemów zabezpieczenia społecznego</i> <b>HANS-HORST KONKOLEWSKY</b>	11
<i>Sytuacja demograficzna Polski w świetle projekcji ludności Eurostatu</i> <b>IRENA E. KOTOWSKA</b>	21
<i>Mobilność obywateli Unii Europejskiej w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego</i> <b>JÓZSEF MÉSZÁROS</b>	41
<b>Część II</b>	
<i>Zmieniające się struktury rynku pracy i ich wpływ na systemy emerytalne</i>	53
<i>Pakt na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w Europie – tworzenie miejsc pracy i prawdziwie europejskiego rynku pracy jako jedno z poważniejszych wyzwań</i> <b>DEREK COULTHARD</b>	55
<i>Wpływ sytuacji makroekonomicznej na wahania w wybranych dochodach i wydatkach polskiego systemu zabezpieczenia społecznego</i> <b>DARIUSZ FILAR</b>	65
<i>Zmieniający się rynek pracy a systemy emerytalne – przykład Rosji</i> <b>SIERGIEJ AFANASJEW</b>	71

<i>Zmieniający się rynek pracy a systemy emerytalne</i>	85
– przykład Portugalii	
<b>JOSÉ CID PROENÇA</b>	
<i>Zmieniający się rynek pracy a systemy emerytalne</i>	93
– przykład Mołdawii	
<b>MARIA BORTA</b>	
<b>Część III</b>	
<b><i>Potrzeba konsensusu społecznego</i></b>	<b>101</b>
<i>Dialog społeczny i konsensus społeczny</i>	103
<i>jako ważny element pokoju społecznego</i>	
– dialog społeczny jako mechanizm równoważący	
adekwatność i stabilność świadczeń socjalnych	
za pomocą umów społecznych	
<b>KRZYSZTOF HAGEMEJER</b>	
<i>Społeczna dyskusja i dialog społeczny</i>	115
<i>na temat długoterminowych perspektyw</i>	
<i>zabezpieczenia emerytalnego – doświadczenia Niemiec</i>	
<b>HERBERT RISCHÉ</b>	
<i>Informacja o świadczeniach w komunikacji społecznej</i>	125
– doświadczenie Szwecji	
<b>STEN ERIKSSON</b>	
<i>Jak Polacy są informowani</i>	133
<i>o ubezpieczeniach społecznych?</i>	
<b>AGNIESZKA CHŁOŃ-DOMIŃCZAK</b>	
<i>Noty biograficzne</i>	141

Jubileusz 80 lat funkcjonowania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Polsce jest dobrą okazją do pogłębionej refleksji nad stanem ubezpieczeń społecznych. Stąd pomysł i realizacja cyklu konferencji naukowych poświęconych zagadnieniom ubezpieczeń społecznych. W ten sposób ZUS włączył się do polskiej i ogólnoeuropejskiej dyskusji o potrzebie stabilności systemów emerytalnych oraz konsensusu społecznego w tej dziedzinie.

Zorganizowana przez ZUS i ISSA (International Social Security Association – Międzynarodowe Stowarzyszenie Zabezpieczenia Społecznego) międzynarodowa konferencja w Gdańsku pt. *Wyzwania XXI wieku a systemy emerytalne* pozwoliła wspólnie wyartykułować problemy i szanse przyszłości. Spotkanie to odbyło się 5–6 czerwca 2014 r. W jego trakcie mieliśmy okazję docenić szczególne zasługi osób i instytucji z zagranicy współpracujących z Polską i Zakładem Ubezpieczeń Społecznych w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Do takich osób zalicza się dr Herbert Rische z DRV Bund, którego prezydent RP Bronisław Komorowski odznaczył Krzyżem Oficerskim Orderu Zasługi Rzeczypospolitej Polskiej. Stojąc na czele DRV Bund, a wcześniej BfA, dr Rische stanowił bardzo duże wsparcie dla Zakładu Ubezpieczeń Społecznych we wprowadzaniu standardów w tak ważnych aspektach działalności, jak orzecznictwo czy kontrola płatników składek.

W niniejszym opracowaniu zebrane zostały wystąpienia przedstawicieli świata nauki i praktyków w dziedzinie zabezpieczenia społecznego oraz konkluzje wynikające z debaty i rozmów prowadzonych podczas konferencji. Publikowane materiały wnoszą istotny wkład do rozważań na temat rozwoju i stabilności systemów emerytalnych w kontekście takich zjawisk, jak szeroko pojęte uwarunkowania demograficzne, czyli obniżenie stopy urodzeń, migracje ludności czy średnia trwania życia ludzkiego. Starzenie się społeczeństwa Europy jest z jednej strony zdiagnozowanym problemem, ale też stanowi wyzwanie, przed którym stoi wiele państw, w tym i Polska. Dyskusja na temat przyszłości emerytalnej Europejczyków toczy się w różnych krajach i środowiskach społecznych.

Podczas konferencji zwrócono dodatkowo uwagę na istotny aspekt doskonalenia jakości funkcjonowania instytucji administracji publicznej obsługujących system ubezpieczeń społecznych. Stąd też niezwykle interesujące było seminarium poświęcone Centrum Doskonalenia ISSA, które poprowadzili: szefowa Sekretariatu Europejskiej Sieci ISSA Alicja Żelichowska oraz regionalny koordynator ISSA dla Europy Rick Levinsky. Wszak zadaniem Międzynarodowego Stowarzyszenia Zabezpieczenia Społecznego jest promowanie najlepszych

wzorców w zarządzaniu systemami ubezpieczeń społecznych i wsparcie dla instytucji, członków ISSA.

Konferencja w Gdańsku miała charakter panelu, który zgromadził zarówno naukowców – czyli teoretyków, jak i reprezentantów instytucji zajmujących się na co dzień kwestią ubezpieczeń – czyli praktyków. Stąd też część prezentowanych referatów ma formę odmienną od artykułów naukowych. Wszystkie jednak są bogate w cenny i uporządkowany materiał bądź to teoretyczny, bądź faktograficzny, stanowiący w każdym przypadku istotną merytorycznie podstawę do dalszych badań i szerokiej debaty publicznej o stanie oraz przyszłości systemów ubezpieczeń społecznych w perspektywie nieuchronnych zmian demograficznych i przemian społecznych, jakie nas czekają w bliższej i dalszej przyszłości.

Publikacja ta adresowana jest do osób, które interesują się problematyką ubezpieczeń społecznych oraz analizą struktur i procesów ludnościowych w kontekście społecznym, ekonomicznym, przestrzennym, kulturowym, związków pomiędzy rozwojem demograficznym i ekonomicznym, a także wyzwań, przed którymi stoją instytucje publiczne realizujące politykę zabezpieczenia społecznego w różnych krajach Europy.

Mam nadzieję, że opracowanie to przyczyni się też do popularyzacji wiedzy o ubezpieczeniach społecznych oraz pogłębienia refleksji na temat ich uwarunkowań i do wzrostu świadomości praw i obowiązków, a także zrozumienia znaczenia własnych wyborów i decyzji.

Serdecznie dziękuję wszystkim tym, którzy przyczynili się do organizacji konferencji i przygotowania niniejszej publikacji, a w szczególności:

- współorganizatorowi konferencji – Międzynarodowemu Stowarzyszeniu Zabezpieczenia Społecznego ISSA,
- gospodarzom spotkania: Pawłowi Adamowiczowi, Prezydentowi Miasta Gdańska – za objęcie jej patronatem honorowym – oraz Renacie Ziółkowskiej, dyrektor Oddziału ZUS w Gdańsku – za profesjonalną organizację konferencji,
- prof. dr. hab. Bernardowi Lammkowi za objęcie konferencji patronatem merytorycznym, co podkreśliło związek między działaniami ZUS a badaniami naukowymi z zakresu polityki społecznej i uwarunkowań funkcjonowania systemów zabezpieczenia społecznego,
- autorom referatów, moderatorom i uczestnikom dyskusji za ciekawe opracowanie tematów, inspirujące wnioski, podzielenie się dobrymi praktykami i doświadczeniami,
- Hannie Zalewskiej, dyrektor Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuarnych ZUS, za wsparcie merytoryczne w planowaniu harmonogramu konferencji,

- Ewie Borowczyk, dyrektor Departamentu Współpracy Międzynarodowej ZUS, za ogromne wsparcie organizacyjne i merytoryczne Departamentu i osobisty wkład w organizację, oprawę i merytoryczne aspekty organizacji konferencji,
- patronom medialnym konferencji: Telewizji Polskiej Gdańsk, Radiu Gdańsk i „Dziennikowi Bałtyckiemu”.

Prezes  
Zakładu Ubezpieczeń Społecznych  
*Zbigniew Derdziuk*





# CZEŚĆ I

**Procesy demograficzne  
i migracyjne oraz ich wpływ  
na stabilność  
systemu ubezpieczeń społecznych**



**HANS-HORST KONKOLEWSKY**

*Demografia,  
mobilność i migracje w Europie  
oraz wpływ tych zjawisk  
na stabilność systemów  
zabezpieczenia społecznego*

---

**MIĘDZYNARODOWE STOWARZYSZENIE ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO  
(INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION, ISSA)**

**HANS-HORST KONKOLEWSKY**

*Demografia,  
mobilność i migracje w Europie  
oraz wpływ tych zjawisk  
na stabilność systemów  
zabezpieczenia społecznego*



## 1. WPROWADZENIE

---

Choć zmiany demograficzne i starzejące się społeczeństwa stanowią obecnie źródło niepokoju o przyszłą stabilność systemów zabezpieczenia społecznego, to ich wpływ na tę stabilność nie jest automatyczny. Zależy on od wielu elementów, a niektóre z nich blisko związane są z planowaniem i strukturą systemów zabezpieczenia społecznego.

Po pierwsze, wskaźnik zatrudnienia i współczynnik aktywności zawodowej są kluczowymi czynnikami dla stabilności systemów zabezpieczenia społecznego w starzejących się społeczeństwach z powodu swojego wpływu zarówno na dochód, jak i koszty. Nowoczesne i dynamiczne systemy zabezpieczenia społecznego w znaczny sposób przyczyniają się do promowania zatrudnienia i aktywności zawodowej. Przez ponad trzy ostatnie lata ISSA szczegółowo zajmowało się kwestią pozytywnego wpływu proaktywnych i zapobiegawczych środków zabezpieczenia społecznego na zdrowie, zatrudnienie i zwiększenie potencjału ludzi. Działania te skupiają się na zwiększaniu i utrzymaniu kapitału ludzkiego oraz umożliwiają pozostanie czynnym zawodowo przez dłuższy okres.

Po drugie, mobilność i migracja stanowią najważniejsze aspekty integracji europejskiej, podobnie jak krajowy i regionalny rozwój gospodarczy. Ogólnie rzecz biorąc, mobilność i migracja mogą być ważnymi pozytywnymi czynnikami dla rynków pracy i wspierać finansowanie systemów zabezpieczenia społecznego. Jednakże mobilność w Europie, szczególnie zwiększające się w ostatnich latach możliwości pracy w różnych krajach, może mieć także negatywny wpływ na te państwa, których młodzi obywatele decydują się szukać pracy gdzie indziej. Co więcej, poza bardziej uregulowanymi i zintegrowanymi europejskimi strukturami czy systemami, niedostateczna możliwość uznania i przeniesienia praw do emerytury często uderza w migrujących pracowników i ich rodziny. Mobilność i migracja stawiają wiele wyzwań przed zabezpieczeniem społecznym. Systemy ubezpieczeń społecznych powinny jednak wspierać te dwa procesy poprzez oferowanie ubezpieczenia, zwiększenie wydajności i usprawnienie mechanizmów administracyjnych oraz eliminowanie niepotrzebnych barier.

Jak widać na przykładzie tych dwóch obszarów, dobrze zaplanowane, proaktywne oraz zapobiegawcze systemy zabezpieczenia społecznego mogą w istotny sposób pomóc społeczeństwom zaadaptować się do zmieniających się struktur demograficznych. W często trudnych okolicznościach finansowych wymaga to od instytucji zabezpieczenia społecznego położenia większego nacisku na wydajność i efektywność, wprowadzenia nowego podejścia oraz opracowania innowacyjnych rozwiązań. ISSA wspiera zakłady ubezpieczeń społecznych w sprostaniu tym wyzwaniom

za pomocą wiedzy eksperckiej i praktycznych usług, dzięki którym można zwiększyć skuteczność. Innowacyjne Centrum Doskonałości ISSA, w tym seria wytycznych wskazujących najlepsze międzynarodowe praktyki w kluczowych obszarach administracyjnych, takich jak technologie informacyjno-komunikacyjne (ICT), jakość usług oraz dochodzenie i pobieranie składek, a także międzynarodowa analiza porównawcza wydajności administracyjnej i możliwości poszerzania wiedzy składają się na nowe, szczególnie przydatne narzędzie ISSA dla jej członków.

## **2. PRZEGLĄD**

---

- Kluczowe znaczenie rynków pracy dla sprostania wyzwaniom ekonomicznym oraz w zakresie zabezpieczenia społecznego, wynikającym ze starzenia się społeczeństw.
- Mobilność i migracja w Unii Europejskiej – szanse i zagrożenia.
- Zabezpieczenie społeczne – inwestycja w utrzymanie dobrobytu w starzejących się społeczeństwach.
- Ważne działania ISSA mające pomóc instytucjom członkowskim w obliczu związanych z tym wyzwań administracyjnych.

## **3. WYZWANIA EKONOMICZNE I SPOŁECZNE**

---

- Utrzymanie dobrobytu w starzejącym się społeczeństwie.
  - Oczekiwany znaczny wzrost liczby ludności w wieku 65 lat i więcej.
  - Kurcząca się liczba ludności w wieku produkcyjnym.
  - Niewystarczająca podaż siły roboczej, zwłaszcza w zawodach wymagających wysokich kwalifikacji.
- Utrzymanie stabilnych systemów zabezpieczenia społecznego w starzejących się społeczeństwach.
  - Współczynnik obciążenia i równowaga między ludnością aktywną zawodowo a niepracującą.
  - Równowaga między składkami/dochodami z podatków oraz wydatkami.
  - Główny wpływ na systemy emerytalne, systemy opieki długoterminowej i opieki zdrowotnej.

## **4. SPROSTANIE WYZWANIAM**

---

- Przestrzeń polityczna może wpływać na skutki tendencji demograficznych.
- Systemy zabezpieczenia społecznego są najważniejszym elementem każdej strategii mającej na celu utrzymanie dobrobytu w starzejących się społeczeństwach.

- Popieranie rozwoju kapitału ludzkiego, zatrudnienia i aktywności.
- Wspieranie mobilności i migracji.

## **5. KLUCZOWA ROLA RYNKÓW PRACY**

---

- Inwestowanie w podaż pracy, produktywność i kapitał ludzki jest niezbędne zarówno dla wzrostu gospodarczego, jak i dla finansowania zabezpieczenia społecznego.
- Należy położyć nacisk na:
  - rozwój i utrzymanie kapitału ludzkiego – umiejętności i kształcenie, zdrowie i umocowanie,
  - mobilizowanie dostępnej siły roboczej i umiejętności – udział w rynku pracy kobiet, starszych pracowników oraz osób z problemami zdrowotnymi i niepełnosprawnymi,
  - wykorzystanie pozytywnego potencjału mobilności i migracji.

## **6. ZABEZPIECZENIE SPOŁECZNE: OCHRONA I ZAPOBIEGANIE**

---

- W kontekście starzenia się społeczeństw nowoczesne systemy zabezpieczenia społecznego coraz częściej realizują różnorodne zadania:
  - promocja zdrowego trybu życia i profilaktyki,
  - wczesne interwencje, aktywizacja zawodowa i powrót do pracy,
  - rozwój umiejętności zawodowych,
  - wzmocnienie indywidualnej odpowiedzialności,
  - wspieranie łączenia pracy z życiem rodzinnym.
- Niezbędne jest spójne, kompleksowe i zintegrowane podejście:
  - podniesienie wieku emerytalnego,
  - zniechęcanie do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę,
  - nagradzanie indywidualnej odpowiedzialności i podejmowania ryzyka.
- Potrzebne jest zrównoważenie różnych ról zabezpieczenia społecznego – ochronnej, proaktywnej i prewencyjnej.

## **7. MOBILNOŚĆ I MIGRACJA**

---

- Mobilność i migracja pomagają w sprostaniu wyzwaniom społecznym i ekonomicznym w starzejących się społeczeństwach europejskich, ale...
  - nie jest to obecnie w pełni wykorzystany potencjał,
  - mobilność i migracja przynoszą pozytywne i negatywne skutki,
  - systemy zabezpieczenia społecznego odgrywają główną rolę w promowaniu lub utrudnianiu mobilności i migracji.
- Różne są skutki krótko- i długoterminowe – migranci też się starzeją.



## **8. MOBILNOŚĆ I MIGRACJA – OBECNA SYTUACJA**

---

- Sytuacja na rynku pracy jest zróżnicowana: wysokie bezrobocie w niektórych krajach, niedobory pracowników wykwalifikowanych w innych krajach.
- Tylko 3% obywateli UE w wieku produkcyjnym mieszka w innym kraju unijnym, znacznie mniej niż przed rozszerzeniem Unii w 2004 r.
- Obywatele spoza Unii stanowią 5% ludności UE w wieku produkcyjnym.
- Kryzys spowolnił mobilność i migrację, zarówno wewnątrz Unii (pomiędzy państwami członkowskimi), jak i do UE.
- Jeśli chodzi o sytuację poza Unią, w Eurazji aż do 30% ludności w wieku produkcyjnym mieszka w innym kraju.

## **9. RÓŻNE PROFILE MIGRANTÓW**

---

- Pracownicy mobilni w Unii Europejskiej:
  - są znacznie młodszy od przeciętnego pracownika,
  - charakteryzują się średnim lub wysokim poziomem wykształcenia,
  - pracownicy z państw objętych procesem rozszerzenia UE mają często wyższe kwalifikacje od wymaganych na zajmowanych przez nich stanowiskach pracy.
- Migranci do UE niebędący obywatelami Unii:
  - są głównie zatrudniani na stanowiskach robotniczych, w zawodach wymagających niskich kwalifikacji, pomimo zwiększenia wysiłków w celu przyciągnięcia wysoko wykwalifikowanych pracowników,
  - wypełniają luki na rynku pracy,
  - częściej znajdują się w trudnej sytuacji na rynku pracy w krajach, które ich przyjmują.

## **10. NAJWAŻNIEJSZE BARIERY UTRUDNIAJĄCE MIGRACJĘ W UE**

---

- Bariery kulturowe i językowe.
- Bariery administracyjne.
- Bariery dotyczące możliwości przenoszenia uprawnień emerytalnych, w szczególności w systemach z drugiego i trzeciego filaru.
- Brak informacji o zatrudnieniu.
- Zniechęcające zasady podatkowe.

## **11. MOBILNOŚĆ I MIGRACJA – ZAGROŻENIA**

---

- Konkurencja dla wysoko wykwalifikowanych pracowników:
  - efekt netto w niektórych krajach jest pozytywny, podczas gdy w innych – negatywny,
  - straty netto mogą mieć negatywny wpływ na PKB,

- wysiłki na rzecz przyciągnięcia wysoko wykwalifikowanych pracowników z krajów spoza UE.
- Ryzyko negatywnych skutków na rynku pracy, w szczególności dla imigrantów z krajów spoza Unii:
  - niższy poziom zatrudnienia,
  - wyższa stopa bezrobocia,
  - wyższy poziom niestabilności sytuacji.
- Nielegalna migracja i praca na czarno (zatrudnianie bez umów).

## **12. ZABEZPIECZENIE SPOŁECZNE – WSPIERANIE MOBILNOŚCI** —

- Rośnie liczba umów międzynarodowych i prób znalezienia rozwiązań regionalnych:
  - niejednakowe ramy regulacyjne w Europie (migranci wewnątrz UE w stosunku do migrantów spoza Unii),
  - mozaika wciąż obowiązujących umów dwustronnych,
  - gwarancja objęcia zakresem zabezpieczenia społecznego i unikanie dyskryminacji.
- Systemy zabezpieczenia społecznego mogą być istotnym czynnikiem w podejmowaniu decyzji o migracji dla pracowników o wysokich kwalifikacjach i dla pracowników niewykwalifikowanych.
- Również rozwój ogólnoeuropejskiej informacji o pracy i współpraca agencji zatrudnienia wspomagają mobilność.
- Wspieranie mobilności wymaga przezwyciężenia problemów administracyjnych:
  - kompleksowość i różnorodność umów dwustronnych,
  - niski poziom standaryzacji – mechanizmy wdrażania różnią się między krajami,
  - słaba automatyzacja i elektroniczna wymiana danych,
  - szukanie informacji o ubezpieczonych i świadczeniobiorcach,
  - udostępnianie informacji świadczeniobiorcom.
- Przewiduje się znaczny wzrost liczby rozpatrywanych spraw emerytalno-rentowych w związku z przechodzeniem migrantów na emeryturę.

## **13. UBEZPIECZENIE SPOŁECZNE – INWESTYCJA W DOBROBYT** —

- Utrzymanie dobrobytu i stabilnego zabezpieczenia społecznego w starzejących się społeczeństwach wymaga rozwiązania problemów występujących na rynkach pracy.
- Nowoczesne systemy zabezpieczenia społecznego:
  - wspierają rozwój kapitału ludzkiego, zatrudnienia i aktywności,
  - wspierają mobilność i pomagają w reagowaniu na ryzyko związane z migracją.

## 14. ISSA POMAGA INSTYTUCJOM CZŁONKOWSKIM

---

- Centrum Doskonałości ISSA:
  - wytyczne ISSA,
  - usługi wsparcia.
- Grupa Robocza ISSA w sprawie administracji umów dwustronnych:
  - wytyczne ISSA w sprawie realizacji umów,
  - silna reprezentacja europejska.
- Projekt ISSA w zakresie fałszerstw i błędów w zabezpieczeniu społecznym.

## SUMMARY

---

### **Demographics, mobility and migration in Europe and the impact of these phenomena on the stability of social security systems**

While demographic changes and ageing societies are both a current reality and a source of concern for the future sustainability of social security systems, the impact of demographic developments on social security is not an automatism. It depends on a number of factors, some of which are closely related to the design and structure of social security systems.

First, activity and employment rates as such are factors that are of key importance for the sustainability of social security systems in ageing societies by influencing both income and expenditures. Modern and dynamic social security systems make an important contribution to promoting employment and activity. The ISSA has over the last three years worked extensively on the positive impact of pro-active and preventive social security measures on health, employment and the empowerment of people. These measures focus on enhancing and maintaining human capital and enable individuals to remain in active employment for longer.

Second, mobility and migration are key aspects of European integration, as well as for national and regional economic development. In general, mobility and migration can be an important positive factor for labour markets and support the financing of social security systems. However, mobility in Europe, and in particular in recent years the diverging job prospects in various countries may also have a negative impact on those countries in which younger people decide to seek work. Furthermore, outside of the more regulated and integrated European structures and systems, insufficient recognition and portability of pension rights is often a source of vulnerability for migrant workers and their families. Mobility and migration present a number of challenges to social security, but social security systems should be supportive of mobility and migration by offering coverage, improving administrative capacities and mechanisms, and avoiding unnecessary administrative barriers.

As can be seen from these two areas, well-designed, pro-active and preventive social security systems can make a key contribution to helping societies adapt to changing demographic structures. In an often difficult financial environment, this requires social security administrations to strengthen their focus on efficiency and effectiveness, implement new approaches and develop innovative solutions.

The ISSA supports social security administrations in meeting these challenges through professional knowledge and practical services that assist them in their efforts to strengthen performance. The innovative ISSA Centre for Excellence, including a series of Guidelines pointing to international best practice in key administrative areas such as ICT, service quality and contribution collection and compliance, the international benchmarking of administrative performance, and learning opportunities constitute a particularly relevant new ISSA tool for its members.



**IRENA E. KOTOWSKA** *Sytuacja  
demograficzna Polski w świetle  
projekcji ludności Eurostatu*

---

**SZKOŁA GŁÓWNA HANDLOWA  
KOMITET NAUK DEMOGRAFICZNYCH POLSKIEJ AKADEMII NAUK**

**IRENA E. KOTOWSKA** *Sytuacja  
demograficzna Polski w świetle  
projekcji ludności Eurostatu*



## 1. WPROWADZENIE

---

Ocena perspektyw demograficznych Polski odwołuje się do zmian liczby ludności i jej struktury według wieku przewidywanych zgodnie z dwiema ostatnimi projekcjami ludności Eurostatu (lata 2010 i 2013). Ilustrują one skutki przeobrażeń procesu odtwarzania pokoleń, w tym przede wszystkim spadku płodności i utrzymującego się jej niskiego poziomu<sup>1</sup> oraz wydłużenia się życia ludzkiego wskutek spadku umieralności. Przedstawiona krótka charakterystyka tych przeobrażeń i ich skutków zwraca uwagę zarówno na cechy wspólne, jak i specyfikę zmian zachodzących w Polsce w porównaniu do innych krajów Unii Europejskiej. Ta specyfika sprawia, że nasilenie przyszłych zmian struktur wieku oraz ich rozłożenie w czasie wyróżniają Polskę i inne kraje Europy Środkowo-Wschodniej ze względu na współwystępowanie w najbliższych dekadach intensywnego starzenia się ludności wraz z dużym spadkiem liczby osób w wieku produkcyjnym. To z kolei wpływa na skalę wyzwań związanych z dostosowaniem instytucji, gospodarki i społeczeństwa do głębokich i trwałych zmian struktury wieku.

W opracowaniu tym najpierw skupiam się na przewidywaniach zmian liczby ludności Polski i jej struktur wieku. Następnie w celu pokazania znaczenia wyżów i niżów urodzeń dla specyfiki zmian ludnościowych w Polsce dokonuję analizy wyników projekcji dla Polski i Francji.

W części drugiej pt. *Zmiany liczby ludności Polski i struktur wieku – projekcja ludnościowa Eurostatu 2010 i 2013* jako pierwsze prezentowane są założenia dotyczące trzech podstawowych składowych dynamiki ludności: płodności (syntetycznie ujęte jako wartości współczynnika dzietności ogólnej TFR), umieralności (syntetycznym miernikiem jest oczekiwane trwanie życia noworodka według płci) oraz migracji zagranicznych (saldo migracji). Bardziej szczegółowo przedstawione są dane dotyczące Polski – ukazane są wartości odpowiednich miar demograficznych z obu projekcji dla kolejnych lat z okresu projekcji. W odniesieniu do wszystkich krajów Unii Europejskiej podane są natomiast założenia projekcji ludności z 2013 r. ujęte w dwóch punktach czasowych – 2013 jest rokiem wyjściowym, zaś 2060 r. stanowi horyzont przewidywań (wykresy 1–7). Dodatkowo pokazane są też założenia dla współczynnika dzietności ogólnej TFR w Polsce przyjęte w przewidywaniach ludności Eurostatu z 2008 r.

Następnie ukazane są przewidywane zmiany liczby ludności Polski oraz liczby ludności w wyodrębnionych grupach wieku (0–19, 20–49, 50–64, 65 lat i więcej), ważnych z punktu widzenia starzenia się populacji i starzenia się potencjalnych zasobów

---

<sup>1</sup> O niskim poziomie płodności mówimy wówczas, gdy współczynnik dzietności ogólnej (TFR – *total fertility rate*) pozostaje poniżej 1,5. Jeśli zaś jego wartości nie przekraczają 1,3, to mamy do czynienia z bardzo niską płodnością (*lowest-low fertility*).



pracy (ludności w wieku produkcyjnym). Dla wieku produkcyjnego przyjęto granice umożliwiające porównanie zmian struktur wieku w Polsce z innymi krajami Unii Europejskiej (wykresy 8–10).

Wyniki przewidywań z 2010 r. oraz 2013 r. dla Polski pokazują, że nieznaczne zmiany założeń przyjętych w projekcjach nie zmieniają perspektyw demograficznych Polski. Spadek liczby ludności jest nieuchronny – z 38,2 mln do 32,4 mln (POP 2010) lub 33,3 mln (POP 2013) w 2060 r., czyli odpowiednio o 14,6% lub 12,8%. Znacznie się zmniejszy populacja osób w wieku 15–64 lata (potencjalne zasoby pracy) – z 27,2 mln w 2013 r. do 17,4 mln (POP 2010) lub 18,8 mln (POP 2013), czyli o 36% w latach 2010–2060 lub o 30,9% w latach 2010–2060. Także proces starzenia się populacji będzie bardzo zaawansowany – obecnie Polska z odsetkiem osób w wieku 65 lat i więcej na poziomie 14,2% należy do grupy młodszych demograficznie krajów Unii Europejskiej. W 2060 r. będzie należeć do najstarszych demograficznie krajów kontynentu – udział osób starszych wzrośnie do blisko 33% (POP 2010 – 35%). Liczba osób w wieku 65 lat i więcej prawie podwoi się w latach 2013–2060.

Do ukazania podobieństw i specyfiki zmian liczby ludności i jej struktury wieku w Polsce na tle innych krajów Europy posłużyłam się wynikami projekcji z 2010 r., albowiem one były wykorzystane do ilustracji znaczenia wyżów i niżów urodzeń dla przebiegu zmian liczby ludności i jej struktur wieku (część trzecia opracowania). Wykresy 11–13 ilustrują zatem zmiany ludności w wieku 15–64 lata tworzącej potencjalne zasoby pracy, nasilenie procesu starzenia się ludności (udział osób w wieku 65 lat i więcej) oraz relację między populacją starszych i populacją osób tworzących potencjalne zasoby pracy (wskaźnik obciążenia osobami starszymi – liczba osób w wieku 65 lat i więcej na 100 osób w wieku 15–64 lata).

Najbardziej intensywne zmiany liczności populacji w tych grupach wieku są przewidywane w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Ilustrują to dane tabeli 1, w której uporządkowano kraje w latach 2010, 2020 oraz 2060 według rosnącej wielkości wskaźnika obciążenia osobami starszymi i zaznaczono kolorem kraje z tego regionu. W 2010 r. Polska ze wskaźnikiem 19 osób w wieku 65 lat i więcej na 100 osób w wieku 15–64 lata zajmowała czwartą pozycję, w 2020 r. przesunie się na pozycję 7 (ze wskaźnikiem obciążenia na poziomie 27,5), zaś w 2060 r. będzie już na 25 pozycji (ze wskaźnikiem obciążenia na poziomie 64,8).

W celu zilustrowania specyfiki zmian struktur wieku w Polsce ukazano zmiany wielkości populacji w wieku 20–64 lata oraz w wieku 65 lat i więcej nie tylko w wielkościach absolutnych (wykres 14), ale także za pomocą jednorocznych przyrostów absolutnych (wykres 15). Do 2030 r. intensywnemu przyrostowi liczby osób starszych będzie towarzyszyć silny spadek wielkości potencjalnych zasobów pracy. W następnej dekadzie zmiany obu grup ludności są mniej intensywne, by w dekadzie

2040–2050 ulec ponownemu nasileniu. Nie tylko zatem skala zmian wielkości obu grup ludności, ale także ich rozłożenie w czasie określa wyzwania dotyczące rynku pracy i systemu emerytalnego.

Znaczenie zmian płodności dla przewidywanych zmian ludnościowych uwiadcniają wykresy 16 i 17. Obie projekcje Eurostatu przewidują silny spadek liczby urodzeń w Polsce do początku lat 2030. Następnie po okresowym zahamowaniu tendencji spadkowej do 2045 r. należy oczekiwać ponownego, choć znacznie łagodniejszego spadku liczby urodzeń. Przewidywana jest zatem długookresowa tendencja spadku liczby urodzeń mimo tego, że w obu projekcjach zakłada się stopniowy wzrost płodności – wskaźnik dzietności ma w 2060 r. osiągnąć poziom 1,56–1,62. Innymi słowy, przewidywana liczba urodzeń będzie spadać, choć zakłada się wzrost płodności. Jest to skutek utrzymywania się niskiej płodności (TFR poniżej 1,5) przez przynajmniej kilka dekad (od połowy lat 90. XX w. do chwili obecnej, a w założeniach obu projekcji do okresu 2030–2040). Powoduje to głębokie zmiany struktury wieku, w tym zmiany liczby kobiet w tych grupach wieku rozrodczego, w których natężenie urodzeń jest największe (20–34 lata). Ukazuje to silny spadek liczby kobiet w grupach wieku 20–24, 25–29 i 30–34 lata do 2030 r. (wykres 17).

Zmiany struktury wieku ludności Polski w dłuższej perspektywie czasowej (wykresy 18 i 19) uwiadcniają nie tylko zaawansowanie procesu starzenia się populacji, szczególnie w latach 2010–2050, ale także wpływ wyżów i niżów urodzeń występujących w przeszłości. Jest to szczególnie zauważalne przy porównaniu ze strukturą wieku ludności Francji (wykres 20). Trzecia część opracowania pt. *Zmiany struktur wieku a wyż i niż urodzeń* ukazuje znaczenie tego czynnika dla przyszłych zmian urodzeń i struktury wieku populacji.

Porównanie zmian płodności i liczby urodzeń w obu krajach (wykresy 21 i 22) w latach 1950–2009 wskazuje, iż tendencja spadkowa płodności we Francji była słabsza i uległa zahamowaniu w latach 80. XX w., a współczynnik dzietności ogólnej nie spadł poniżej poziomu 1,5. Francja nie doświadczyła zatem niskiej płodności, a liczba urodzeń w tym państwie nie podlegała tak głębokim wahaniom jak w Polsce. Te różnice ilustrują widocznie struktury wieku populacji obu krajów z 2010 r.

Założenia dotyczące zmian płodności w projekcji Eurostatu z 2010 r. dla obu krajów są odmienne – dla Francji przewidywany jest nieznaczny spadek TFR, ale współczynnik dzietności pozostaje bliski 2 (wykres 23). Dla Polski przewidywany jest wzrost do 1,56. Jednak prognoza liczby urodzeń jest zasadniczo odmienna – liczba urodzeń we Francji będzie stabilna, zaś dla Polski będzie spadać (wykres 24). Wynika to nie tylko z różnic w poziomie dzietności, ale także ze zmian liczby kobiet w wieku rozrodczym determinowanych w znacznym stopniu przeszłymi zmianami płodności (wykresy 25 i 26).

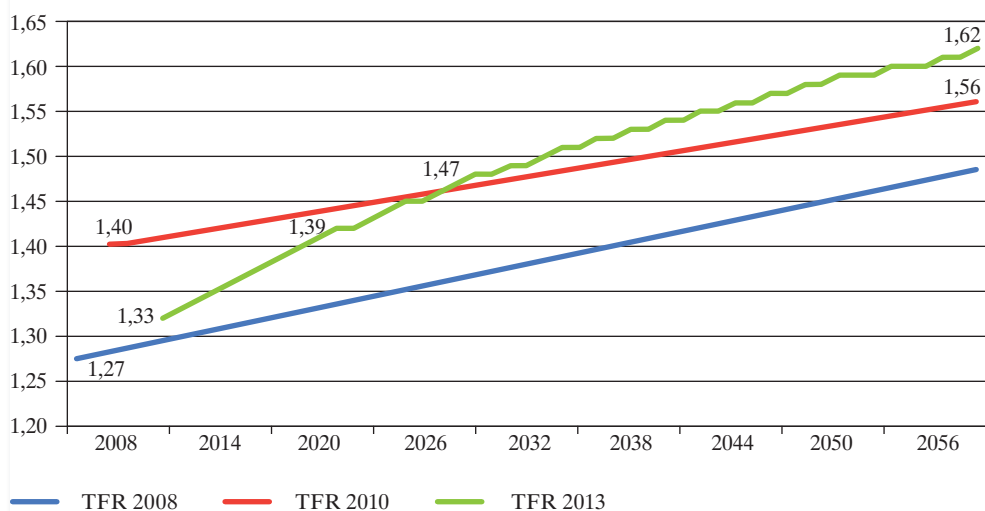
Przewidywane zmiany ludności w wyodrębnionych grupach wieku (wykresy 27 i 28) dokumentują postępujący proces starzenia się obu populacji. Jednak przyrosty liczby osób w wieku 65 lat i więcej we Francji nie podlegają takim wahaniom jak w Polsce (wykresy 29 i 30). Ponadto spadki liczby osób w wieku 20–64 lata będą niewielkie do 2040 r., a potem oczekuje się nieznacznego wzrostu tej populacji. W przeciwieństwie do tego w Polsce będzie występować spadek potencjalnych zasobów pracy o różnym nasileniu w poszczególnych dekadach okresu prognozy.

Analizy ilustrują specyfikę przewidywanych zmian struktur wieku ludności Polski – wynika ona nie tylko z głównego kierunku zmian liczby ludności w poszczególnych grupach wieku, ale także z ich zróżnicowanego nasilenia w różnych podokresach całego okresu do 2060 r. A to z kolei określa nieco inne wyzwania dla poszczególnych dekad dotyczące gospodarki i systemu zabezpieczenia społecznego.

Analizy te uwidoczniają także wagę przebiegu zmian płodności dla kształtowania się struktur wieku, a zwłaszcza struktur wieku rozrodczego kobiet, co z kolei określa możliwości złagodzenia procesu starzenia się ludności poprzez wzrost płodności. Tę współzależność oddaje dobrze określenie „odnowa demograficzna” (*demographic renewal*) stosowane w odniesieniu do podnoszenia dzietności z jej niskiego poziomu (EC 2006, Kotowska, Chłoń-Domińczak, 2012).

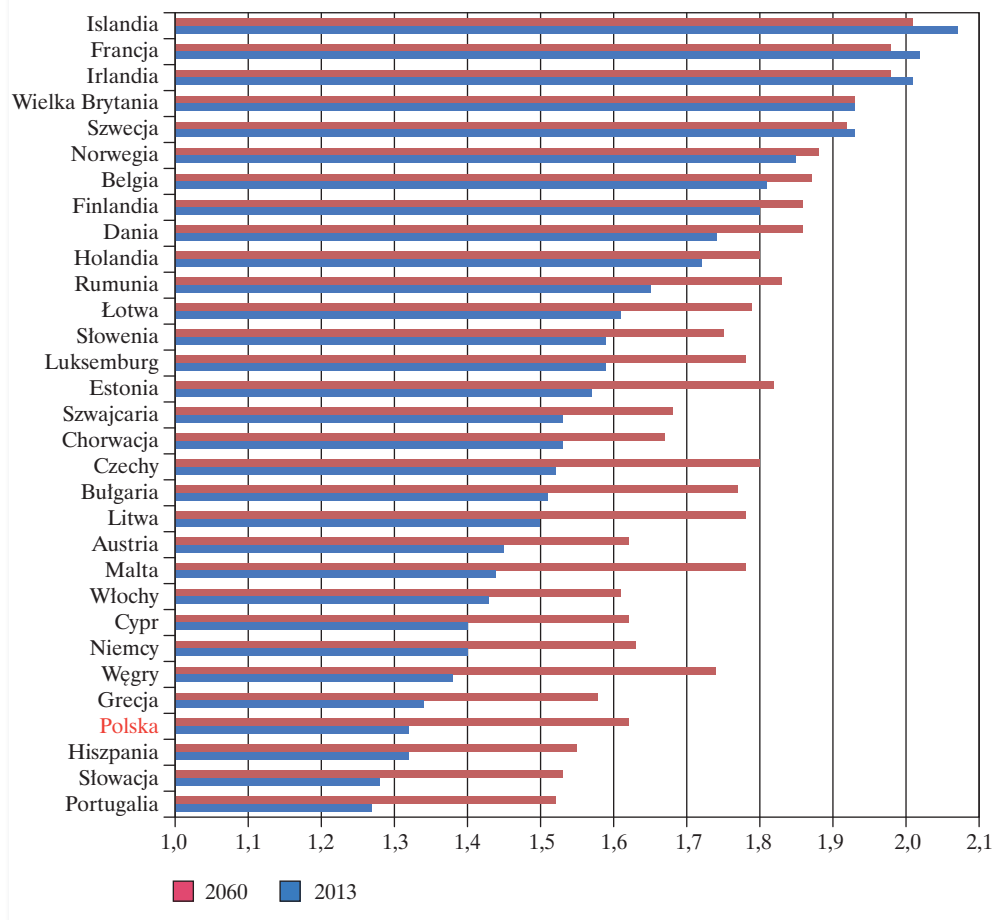
## 2. ZMIANY LICZBY LUDNOŚCI POLSKI I STRUKTUR WIEKU – PROJEKCJA LUDNOŚCIOWA EUROSTATU 2010 I 2013

Wykres 1. Poziom dzietności w Polsce w projekcjach Eurostatu

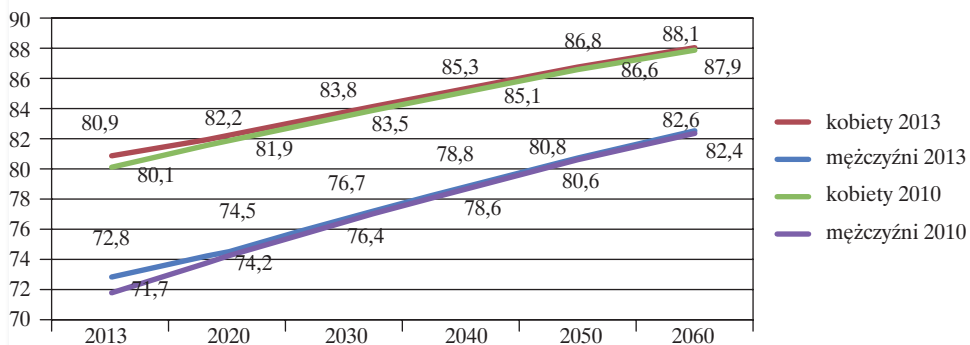


TFR – współczynnik dzietności (*total fertility rate*)

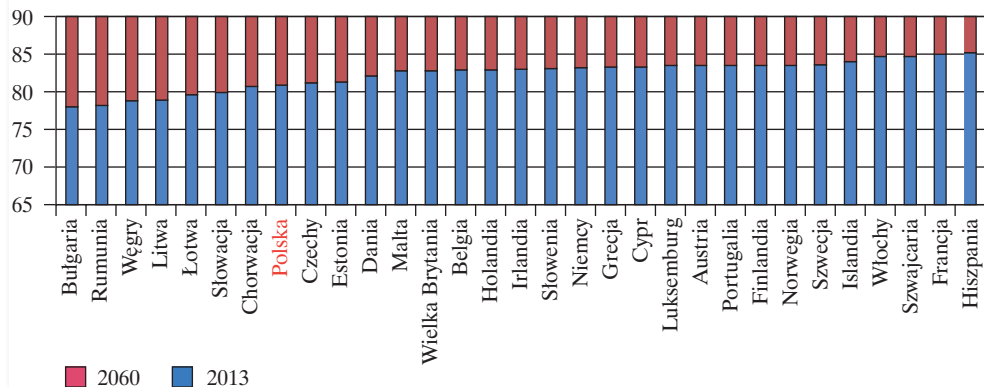
**Wykres 2. Założenia dotyczące płodności (TFR), POP 2013**



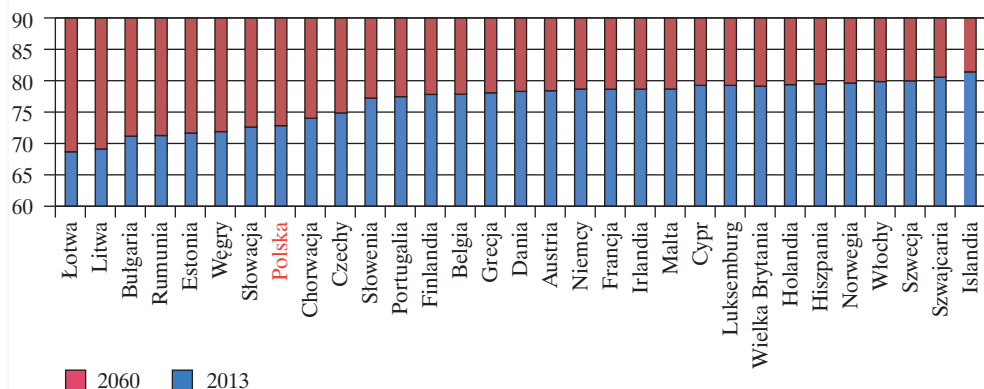
**Wykres 3. Założenia o zmianach oczekiwanego trwania życia noworodka e(0) w Polsce w projekcjach Eurostatu**



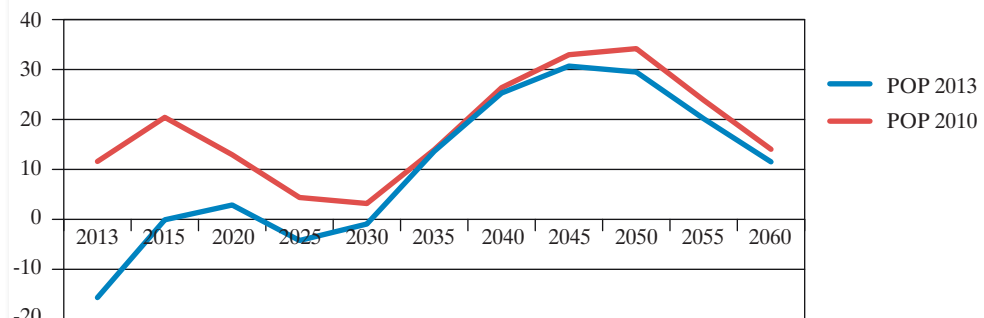
**Wykres 4. Założenia o zmianach e(0) dla kobiet w krajach Unii Europejskiej (POP 2013)**



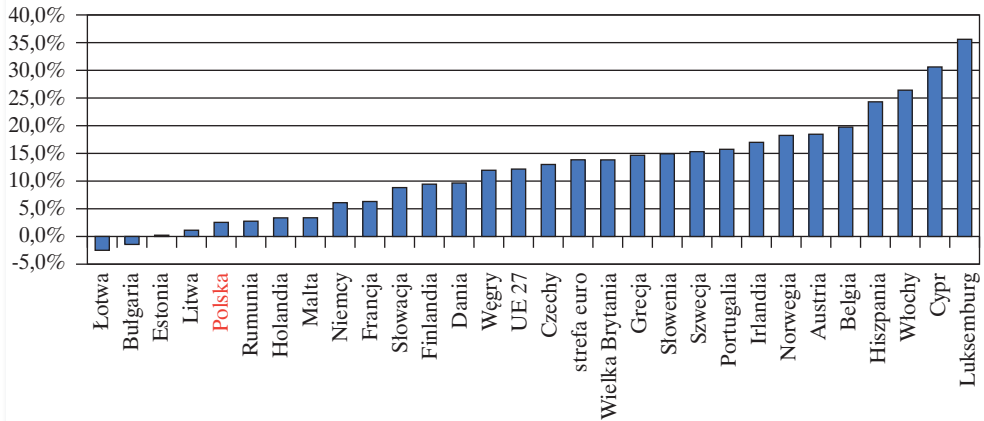
**Wykres 5. Założenia o zmianach e(0) dla mężczyzn w krajach Unii Europejskiej (POP 2013)**



**Wykres 6. Saldo migracji w Polsce (w tys.) (POP 2013 vs. POP 2010)**

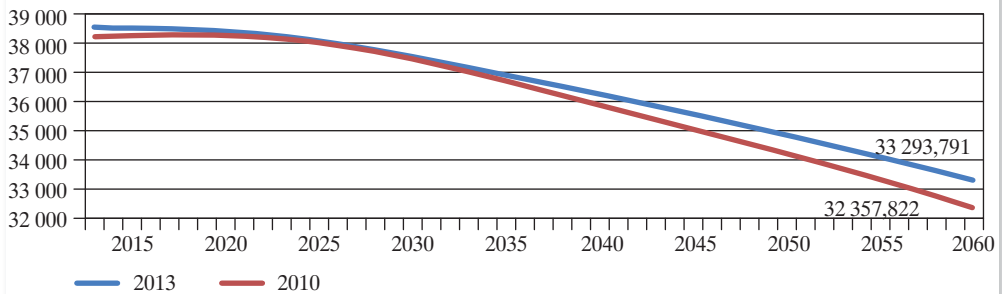


**Wykres 7. Założenia dotyczące migracji: skumulowane saldo migracji w latach 2010–2060 w relacji do wielkości populacji w 2010 r. (POP 2010)**



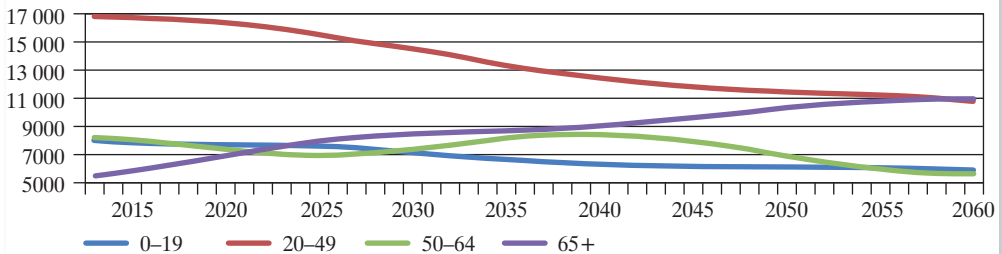
Źródło: Eurostat, EUROPOP 2010.

**Wykres 8. Zmiany liczby ludności Polski (w tys.) (POP 2010 vs. POP 2013)**



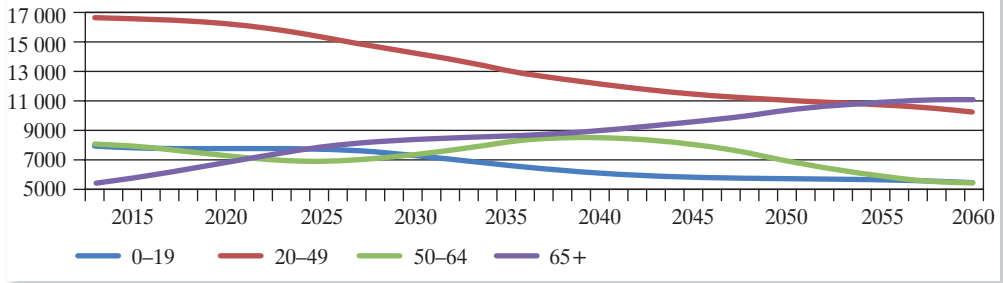
Źródło: opracowanie własne.

**Wykres 9. Zmiany liczby ludności Polski według grup wieku (w tys.) (POP 2013)**

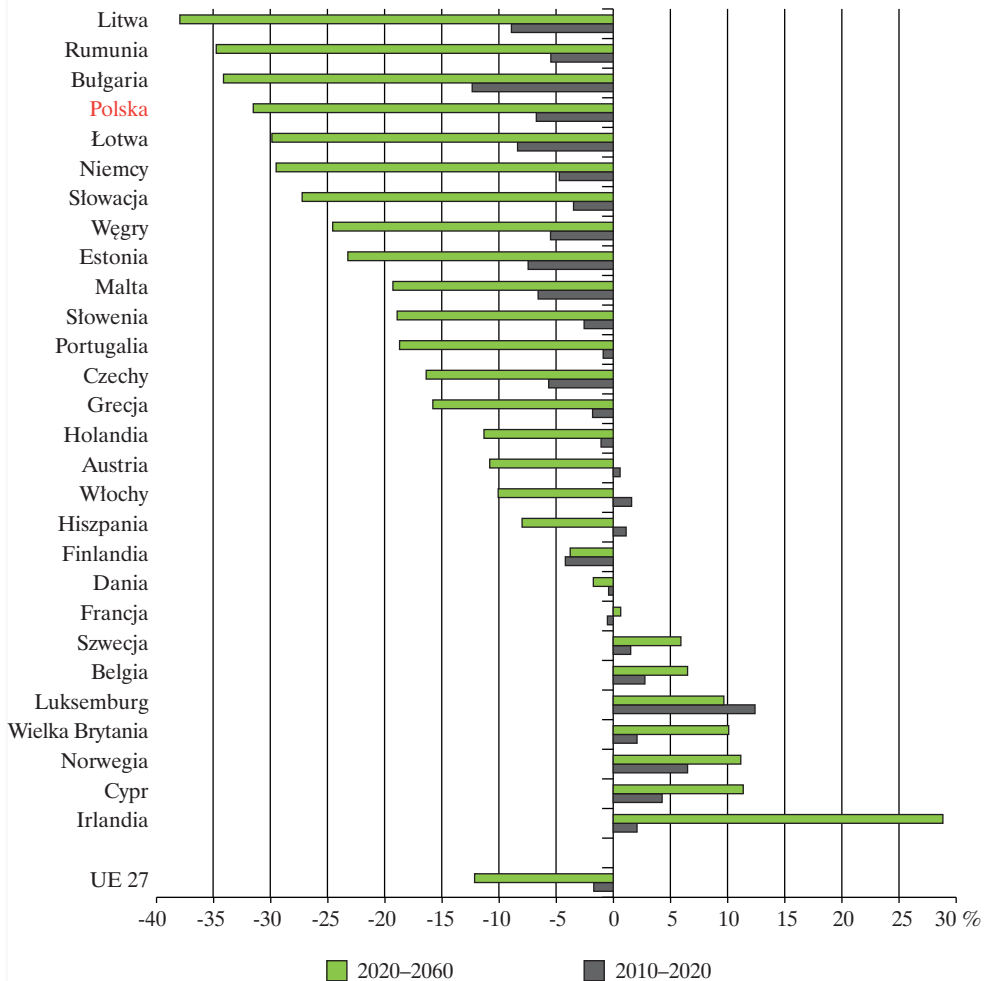


Źródło: opracowanie własne.

**Wykres 10. Zmiany liczby ludności Polski według grup wieku (w tys.) (POP 2010)**

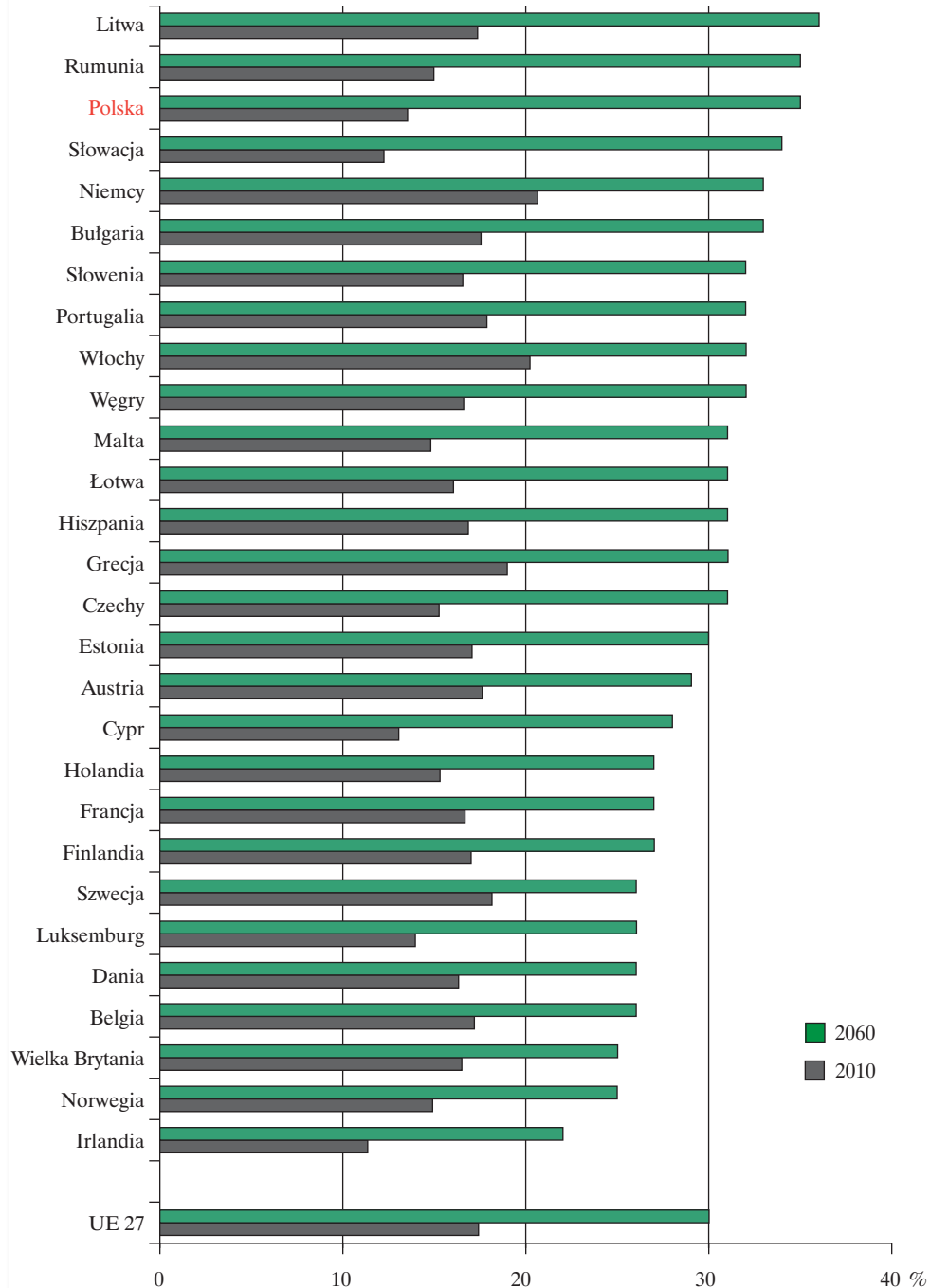


**Wykres 11. Względne zmiany liczby ludności w wieku 15–64 lata w krajach Unii Europejskiej (w %) (POP 2010)**



Źródło: opracowanie własne.

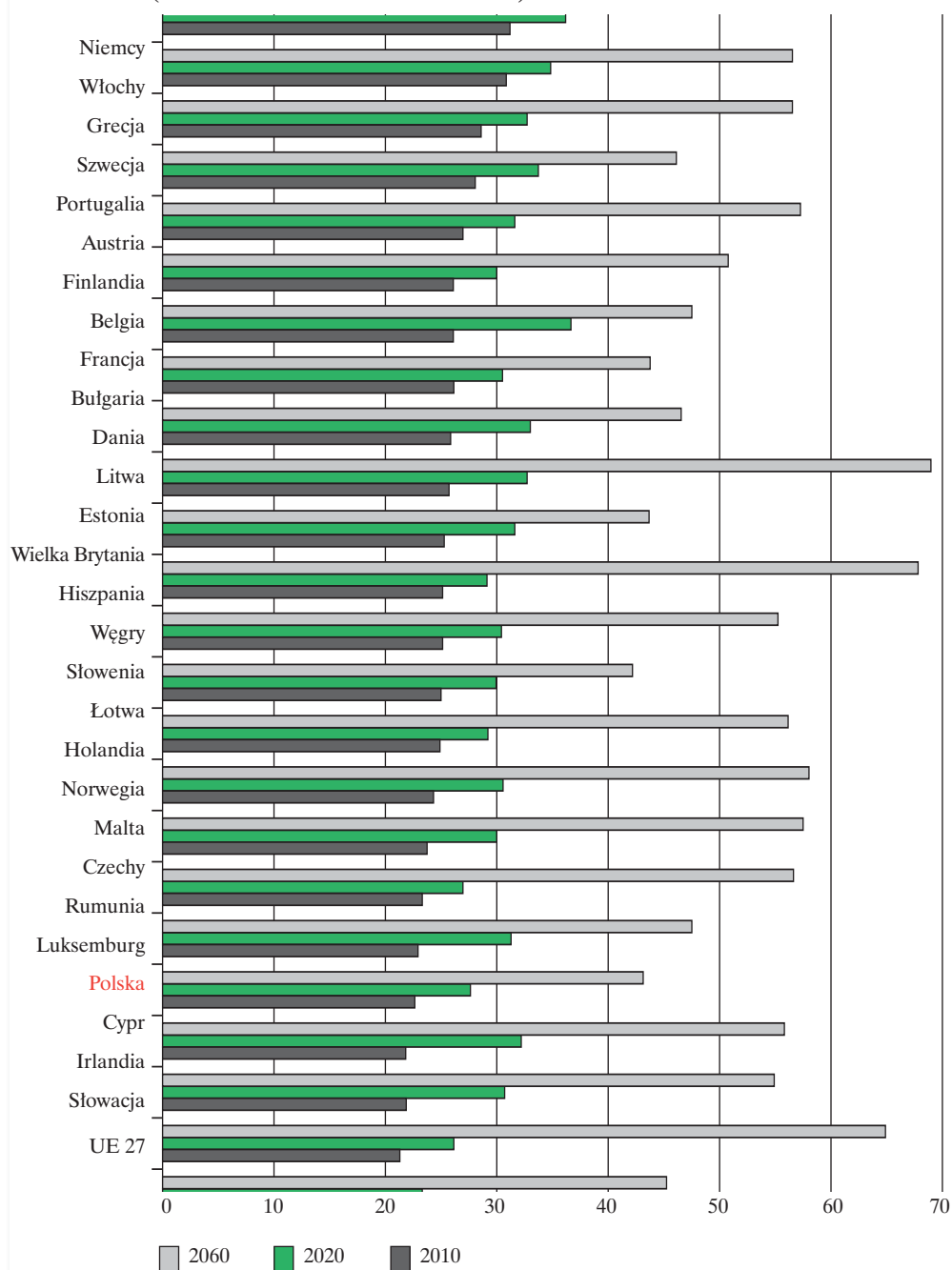
**Wykres 12. Zmiany udziału w populacji Unii Europejskiej osób w wieku 65 lat i starszych (w %)**



Źródło: opracowanie własne.



**Wykres 13. Obciążenie populacji Unii Europejskiej w wieku 15–64 lata osobami w wieku 65 lat i starszymi (na 100 osób w wieku 15–64 lata)**



Źródło: opracowanie własne.

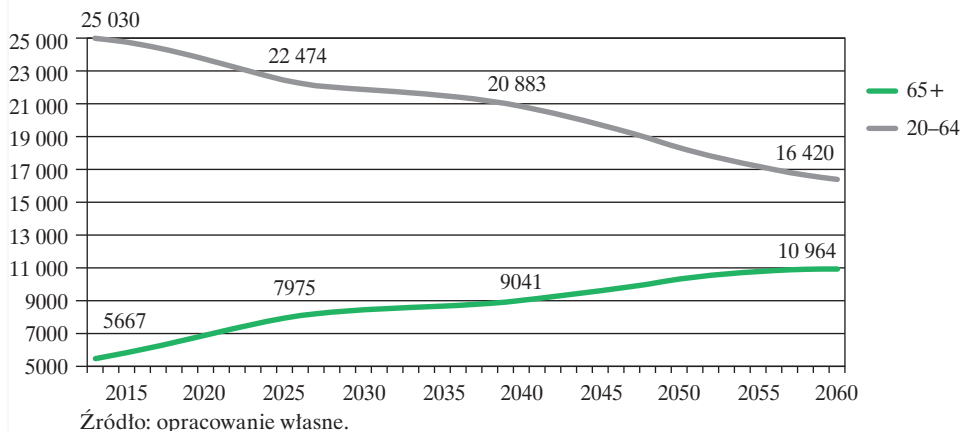
**Tabela 1. Ranking krajów Unii Europejskiej według wartości wskaźnika obciążenia ludności w wieku 15–64 lata osobami w wieku 65 lat i więcej\***

2010	2020	2060
Słowacja 17,0	Irlandia 23,0	Irlandia 36,5
Irlandia	Luksemburg	Wielka Brytania
Cypr	Słowacja	Norwegia
Polska	Cypr	Dania
Luksemburg	Rumunia	Belgia
Rumunia	Łotwa	Luksemburg
Czechy	Polska	Szwecja
Malta	Norwegia	Francja
Norwegia	Hiszpania	Holandia
Holandia	Litwa	Finlandia
Łotwa	Wielka Brytania	Cypr
Słowenia	Austria	Austria
Węgry	Słowenia	Czechy
Hiszpania	Estonia	Estonia
Wielka Brytania	Belgia	Malta
Estonia	Węgry	Hiszpania
Litwa	Czechy	Grecja
Dania	Holandia	Włochy
Bułgaria	Portugalia	Łotwa
Francja	Dania	Portugalia
Belgia	Malta	Słowenia
Finlandia	Grecja	Węgry
Austria	Bułgaria	Niemcy
Portugalia	Francja	Słowacja
Szwecja	Szwecja	Polska
Grecja	Włochy	Rumunia
Włochy	Niemcy	Litwa
<b>Niemcy 31,2</b>	<b>Finlandia 36,6</b>	<b>Bułgaria 69,0</b>

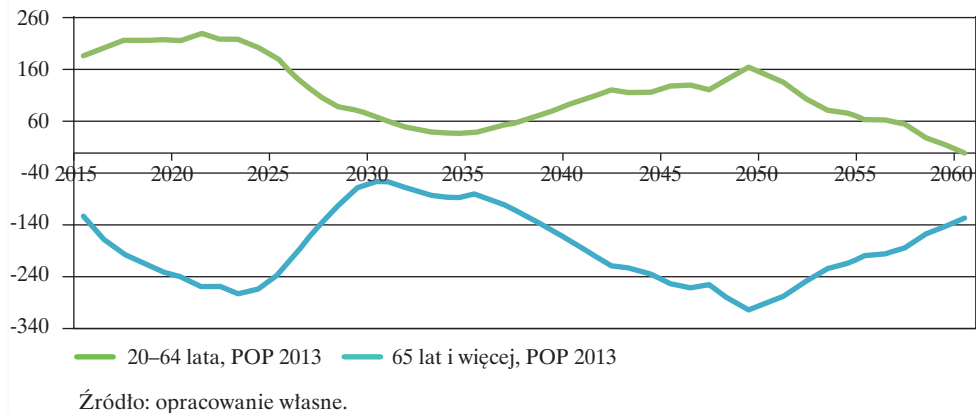
\* w kolejności od najniższego do najwyższego wskaźnika.

Źródło: opracowanie własne na podstawie EUROPOP 2010, Eurostat.

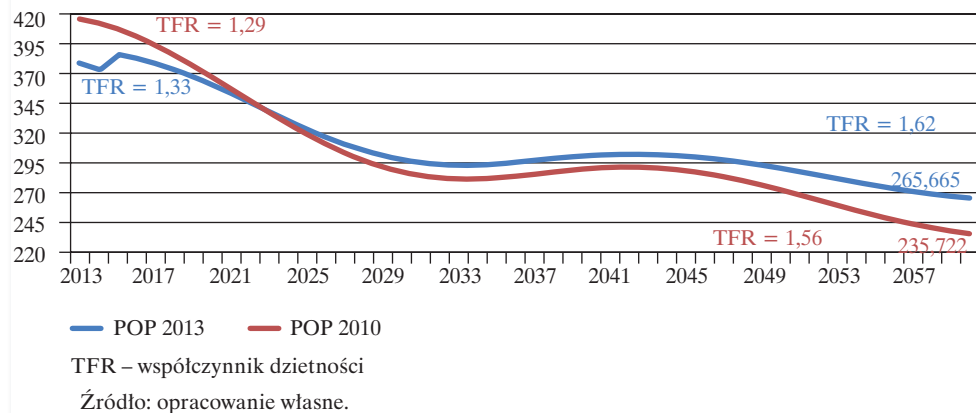
**Wykres 14. Zmiany liczby ludności w wieku 20–64 lata oraz 65 lat i więcej (w tys.)**



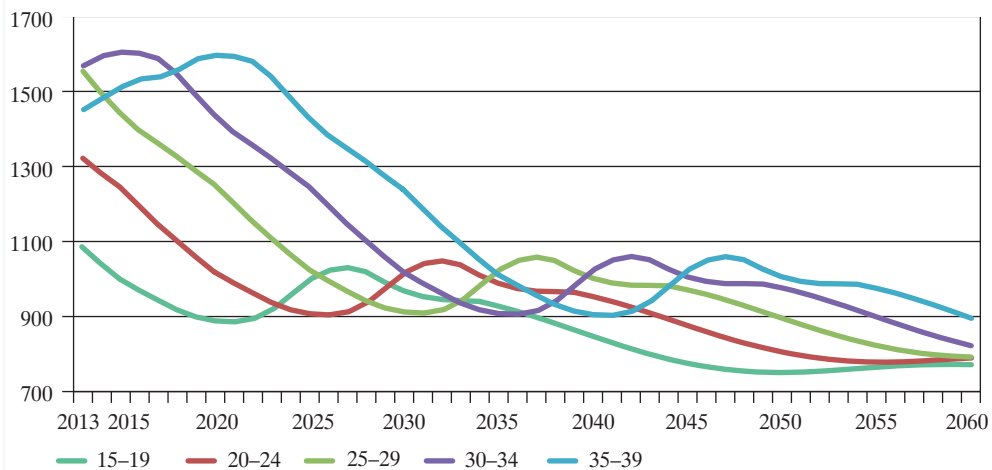
**Wykres 15. Dynamika liczby ludności w wieku 20–64 lata oraz 65 lat i więcej (przyrosty absolutne)**



**Wykres 16. Liczba urodzeń (w tys.) (POP 2013 vs. POP 2010)**



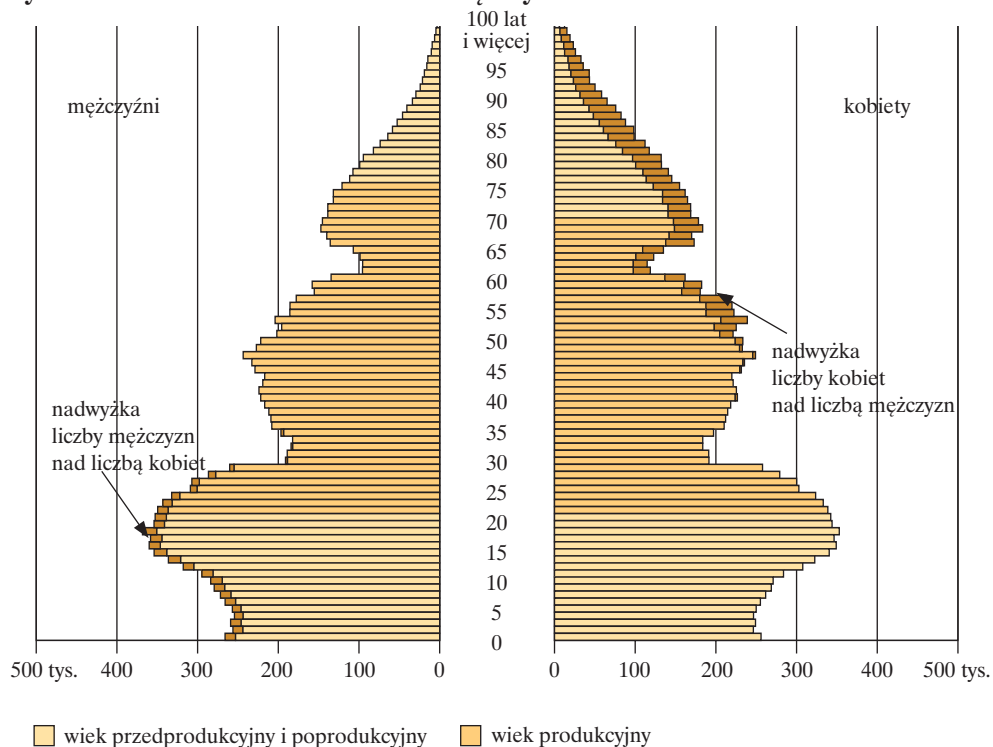
**Wykres 17. Liczba kobiet w wybranych grupach wieku (w tys.)**



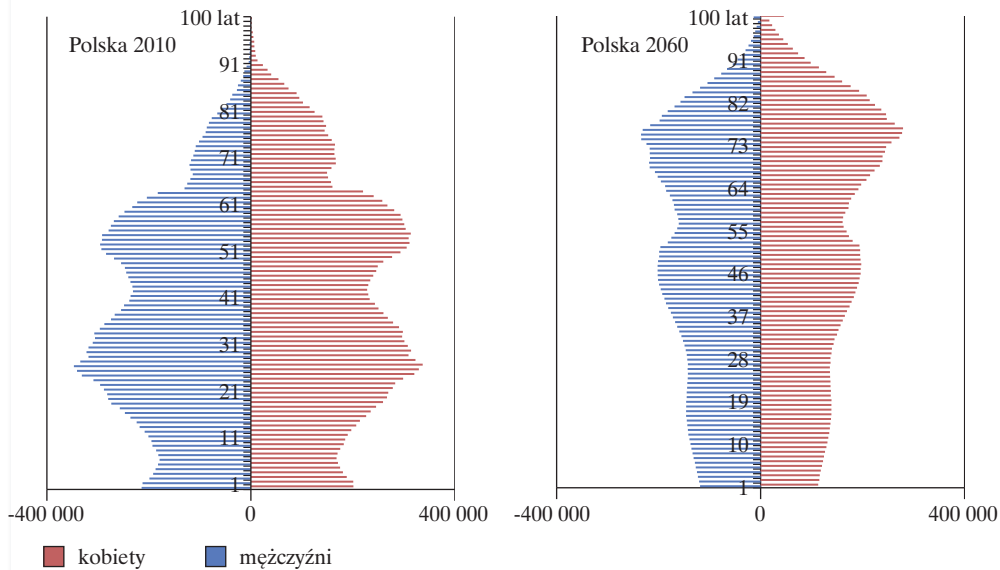
Źródło: opracowanie własne.

### 3. ZMIANY STRUKTUR WIEKU A WYŻE I NIŻE URODZEŃ

**Wykres 18. Struktura wieku kobiet i mężczyzn w Polsce w 1970 r.**

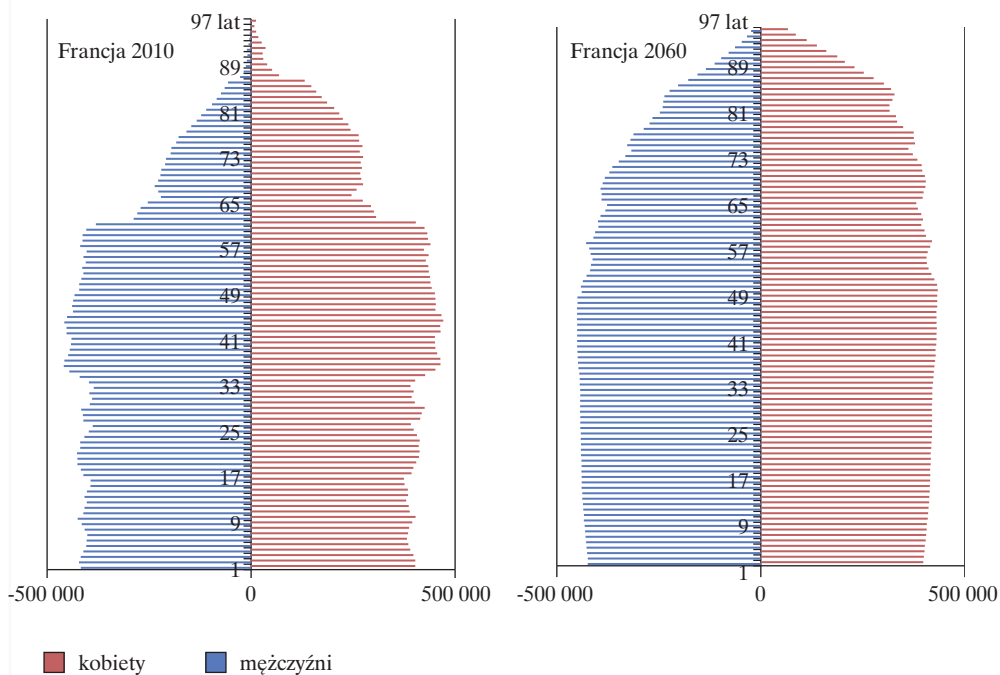


**Wykres 19. Struktura wieku kobiet i mężczyzn w Polsce w 2010 i 2060 r.**



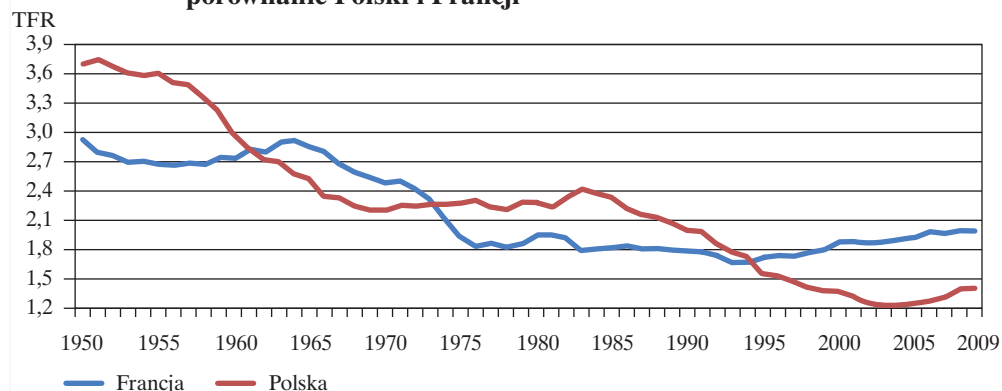
Źródło: opracowanie własne na podstawie POP 2010.

**Wykres 20. Struktura wieku kobiet i mężczyzn we Francji w 2010 i 2060 r.**



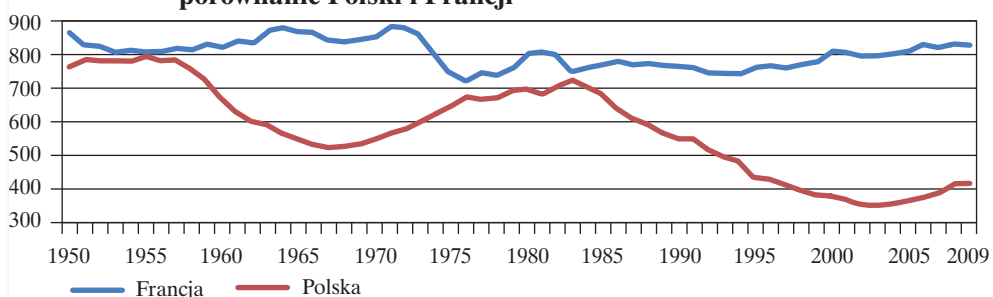
Źródło: opracowanie własne na podstawie POP 2010.

**Wykres 21. Zmiany płodności w latach 1950–2009 (TFR)**  
– porównanie Polski i Francji



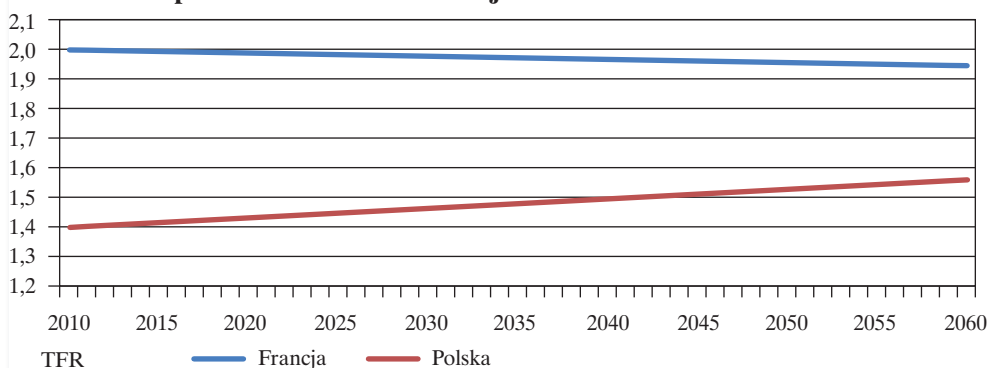
Źródło: I. E. Kotowska, *Evolving population age structures and their relevance for demographic and social change*, Kongres Statystyki Polskiej, Poznań, kwiecień 2012.

**Wykres 22. Zmiany liczby urodzeń w latach 1950–2009 (w tys.)**  
– porównanie Polski i Francji



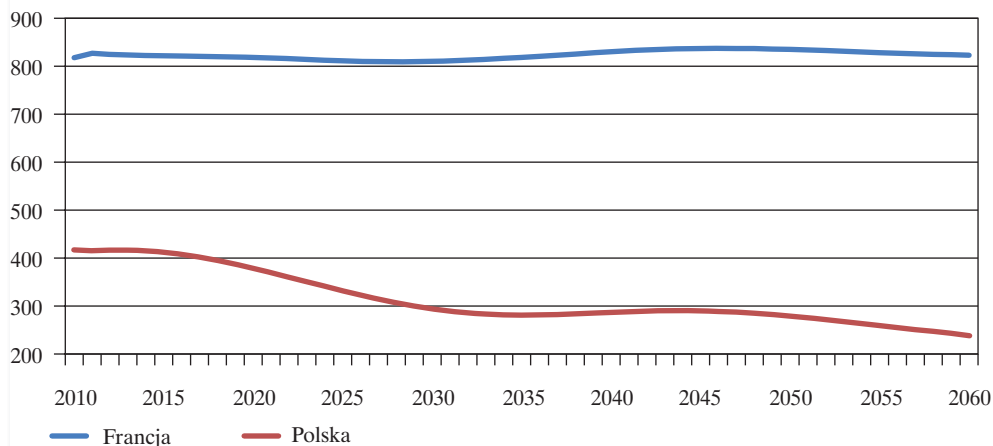
Źródło: I. E. Kotowska, *Evolving population age structures and their relevance for demographic and social change*, Kongres Statystyki Polskiej, Poznań, kwiecień 2012.

**Wykres 23. Założenia dotyczące zmian płodności (TFR)**  
– porównanie Polski i Francji



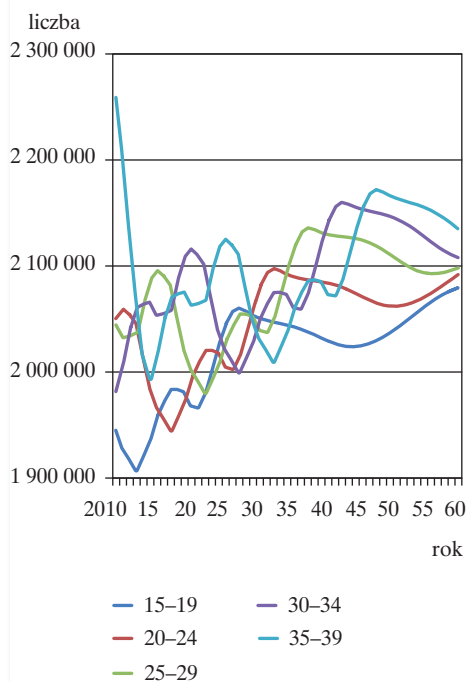
Źródło: I. E. Kotowska, *Evolving population age structures and their relevance for demographic and social change*, Kongres Statystyki Polskiej, Poznań, kwiecień 2012.

**Wykres 24. Prognoza liczby urodzeń (w tys.) – porównanie Polski i Francji**

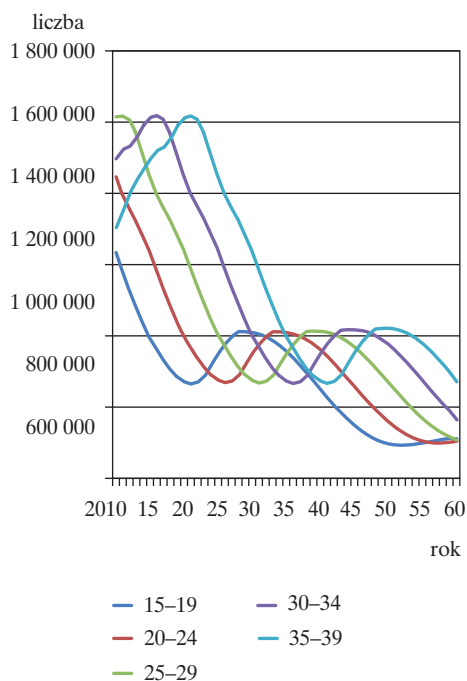


Źródło: I. E. Kotowska, *Evolving population age structures and their relevance for demographic and social change*, Kongres Statystyki Polskiej, Poznań, kwiecień 2012.

**Wykres 25. Przewidywane zmiany liczby kobiet we Francji**

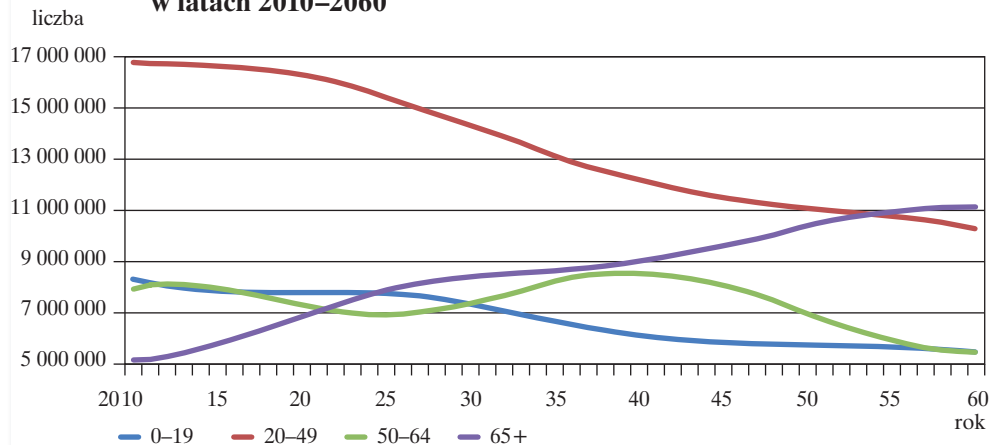


**Wykres 26. Przewidywane zmiany liczby kobiet w Polsce**



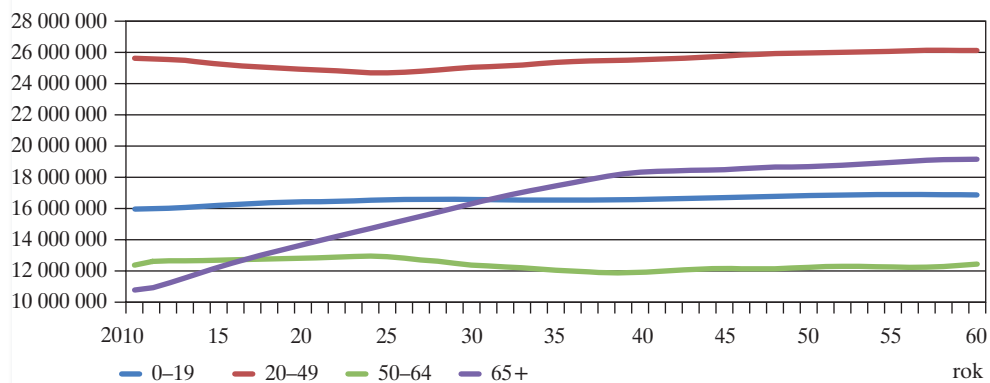
Źródło: I. E. Kotowska, *Evolving population age structures and their relevance for demographic and social change*, Kongres Statystyki Polskiej, Poznań, kwiecień 2012.

**Wykres 27. Przewidywane zmiany liczby ludności Polski według wieku w latach 2010–2060**



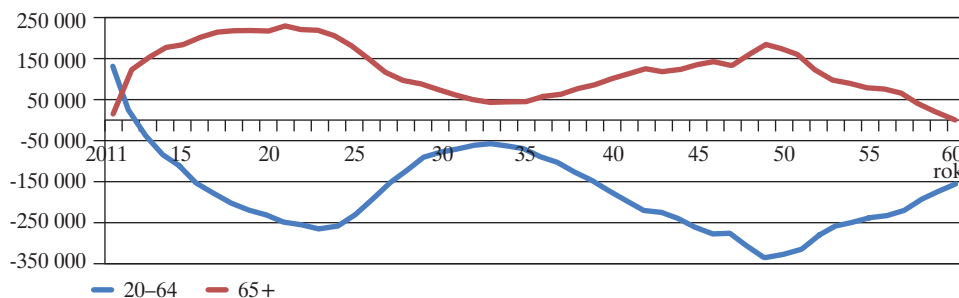
Źródło: I. E. Kotowska, *Evolving population age structures and their relevance for demographic and social change*, Kongres Statystyki Polskiej, Poznań, kwiecień 2012.

**Wykres 28. Przewidywane zmiany liczby ludności Francji według wieku w latach 2010–2060**



Źródło: por. wykres 27.

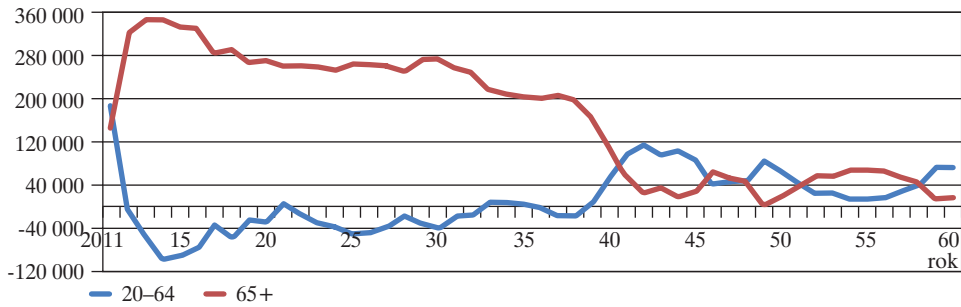
**Wykres 29. Przyrosty liczby ludności w latach 2010–2060 w Polsce**



Źródło: por. wykres 27.



**Wykres 30. Przyrosty liczby ludności w latach 2010–2060 we Francji**



Źródło: I. E. Kotowska, *Evolving population age structures and their relevance for demographic and social change*, Kongres Statystyki Polskiej, Poznań, kwiecień 2012.

## SUMMARY

The assessment of Poland's demographic perspectives refers to the last two population projections prepared by Eurostat (2010 and 2013). The changes in the population size and age composition result from transformations of population reproduction. In their description both the common features and the specificity of the transformations happening in Poland in comparison to other EU states are shown. This specificity means the advanced ageing and the remarkable shrinking of the working-age population, which distinguish Poland and other countries of Central-Eastern Europe. Some attention is paid to fertility developments and effects of the persisting low fertility for population change. In addition, it is demonstrated by referring to Poland and France that trends in changes of the age composition are strongly affected by baby booms and busts. As a result, some periods are characterised by deep increases and declines in the size of the elderly and working-age populations, respectively. This, in turn, influences the scale of the challenges related to adapting institutions, economy and society to these profound and far-reaching changes.

## BIBLIOGRAFIA

- EC 2006, The demographic future of Europe – from challenge to opportunity, Communication from the Commission, COM (2006) 571final, Brussels 2006.
- Kotowska I. E., Chłoń-Domińczak A., *Zarządzanie finansami publicznymi w kontekście zmiany demograficznej*, „Studia Ekonomiczne” 2012, nr 1 (LXXII), s. 7–26.

**JÓZSEF MÉSZÁROS** *Mobilność  
obywateli Unii Europejskiej  
w ramach koordynacji systemów  
zabezpieczenia społecznego*

---

**ADMINISTRACJA UBEZPIECZENIA EMERYTALNEGO WĘGIER**

**JÓZSEF MÉSZÁROS** *Mobilność  
obywateli Unii Europejskiej  
w ramach koordynacji systemów  
zabezpieczenia społecznego*



## 1. WPROWADZENIE

---

Głównym celem przyświecającym powstaniu rozporządzenia koordynacyjnego było pobudzenie swobodnego przepływu pracowników i zrównoważenie ich niekorzystnej sytuacji, a także pobudzenie jednolitego rynku pracy właśnie poprzez swobodny przepływ pracowników. Obowiązujące obecnie rozporządzenia unijne z 1971 i 2004 r.<sup>1</sup> nie stanowią w żadnej mierze instrumentu harmonizacji systemów.

Rozporządzenie koordynacyjne może zdecydowanie poprawić sytuację migrujących pracowników w zakresie zabezpieczenia społecznego. Pozwoli też zarządzać prawami częściowymi niektórych państw (dzięki wspólnej platformie skróci się czas obsługi) oraz wyeliminować sytuacje, w których obywatel Unii Europejskiej jest pozbawiony opieki zdrowotnej i innych świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego.

Podczas tworzenia rozporządzenia koordynacyjnego zetknięto się z licznymi problemami legislacyjnymi, począwszy od różnic pomiędzy systemami zabezpieczenia społecznego w różnych krajach (wiek emerytalny, orzecznictwo w sprawie niepełnosprawności i niezdolności do pracy, wysokość świadczeń), poprzez asymetryczne zasady dotyczące świadczeń (opodatkowanie, możliwość łączenia emerytury z zatrudnieniem), na trudnościach proceduralnych skończywszy.

Nie udało się jeszcze wypracować porozumienia co do koordynacji w zakresie dodatkowych systemów emerytalnych, przenoszenia praw do zgromadzonego kapitału oraz zachowania praw do emerytur dodatkowych (ochrona głównej kwoty akumulacji składek w odpowiedniej instytucji). Ustalone zostały jedynie zasady dotyczące koordynacji pracowniczych programów emerytalnych (tzw. dyrektywa IORP z 2003 r.<sup>2</sup>), zasadniczo na potrzeby jednolitego rynku usługodawców (instytucji powierniczych itp.).

Rozporządzenie koordynacyjne jest w stanie zaradzić indywidualnym problemom pracowników, nie pomoże natomiast w zbudowaniu jednolitego, zrównoważonego rynku pracy, gdyż pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi nadal istnieją znaczne rozbieżności. Jedną z najbardziej znaczących jest różnica

---

<sup>1</sup> Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1408/71 z 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego w stosunku do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek oraz do członków ich rodzin, przemieszczających się we Wspólnocie (Dz. Urz. WE L 149 z 5 lipca 1971 r. z późn. zm.) oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz. UE L 200 z 7 czerwca 2004 r. z późn. zm.).

<sup>2</sup> Dyrektywa 2003/41/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 3 czerwca 2003 r. w sprawie działalności instytucji pracowniczych programów emerytalnych oraz nadzoru nad takimi instytucjami (Dz. Urz. WE L 235 z 23 września 2003 r.).

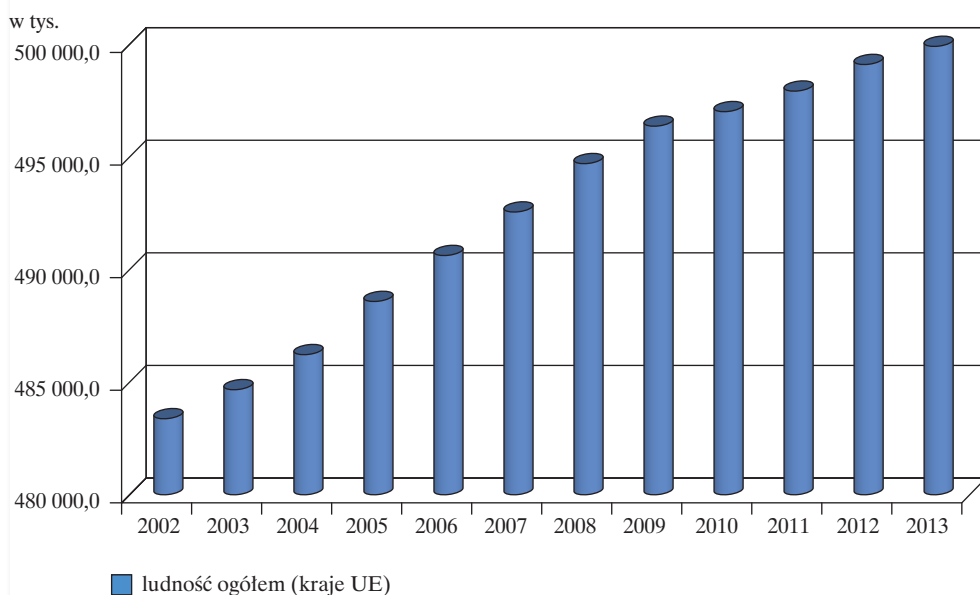
w poziomie zarobków, która może spowodować, że mniej zamożne kraje znajdują się w trudnym położeniu – odpływ wykwalifikowanych pracowników może sprawić, że nie zwrócą się tym państwom poniesione przez nie wydatki publiczne na edukację, co doprowadzi do znaczących strat.

Podczas tworzenia kolejnych dokumentów w sprawie koordynacji należałoby zmierzać do eliminacji wymienionych braków, uwzględniać rozbieżności między krajowymi rynkami pracy i znacznie je zmniejszać, próbować ograniczyć negatywne skutki migracji, z jakimi borykają się mniej zamożne państwa członkowskie.

## 2. GŁÓWNY ZAMYŚŁ POWSTANIA ROZPORZĄDZENIA KOORDYNACYJNEGO

- Wspieranie swobodnego przepływu pracowników i zrównoważenie ich niekorzystnej sytuacji.
- Pobudzenie jednolitego europejskiego rynku pracy poprzez swobodny przepływ pracowników.
- Rozporządzenia z 1971 i 2004 r.<sup>3</sup> skupiają się na innych celach niż harmonizacja systemów państw członkowskich.

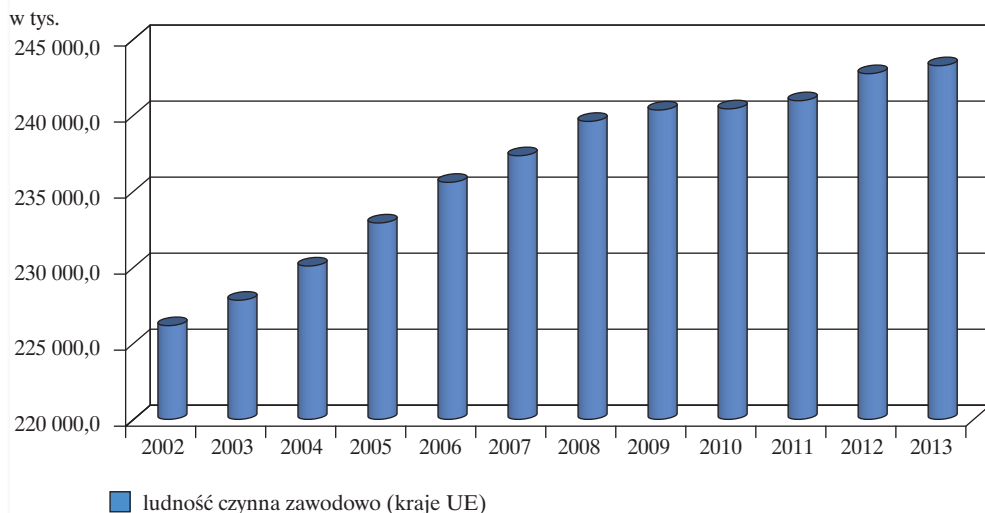
Wykres 1. Populacja Unii Europejskiej w latach 2002–2013



Źródło: Eurostat.

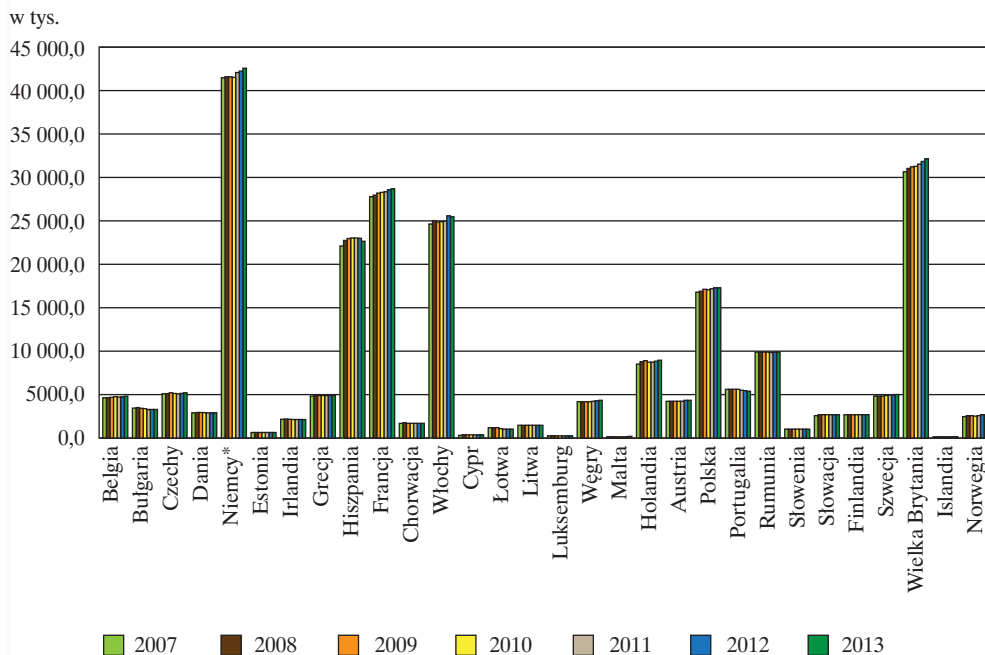
<sup>3</sup> Por. przypis 1.

**Wykres 2. Ludność krajów Unii Europejskiej czynna zawodowo (w latach 2002–2013)**



Źródło: Eurostat.

**Wykres 3. Ludność czynna zawodowo w poszczególnych krajach Unii Europejskiej w latach 2007–2013**



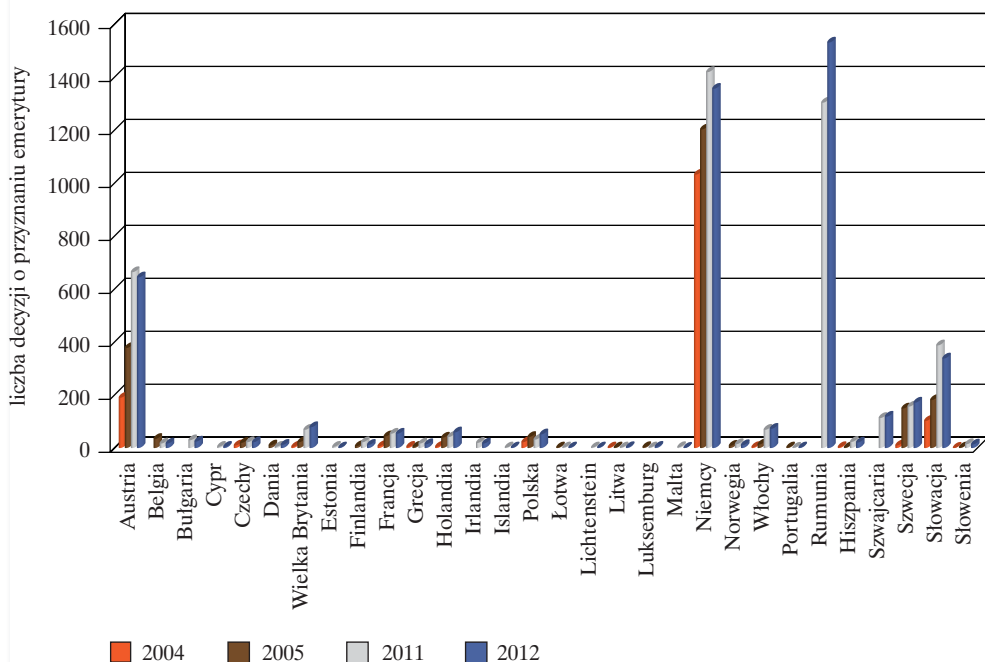
\* Do 1990 r. były terytorium Republiki Federalnej Niemiec.

Źródło: Eurostat.

### 3. CO ZMIENIA ROZPORZĄDZENIE KOORDYNACYJNE Z 2004 R.?

- Pozwala poprawić niekorzystną sytuację migrujących pracowników związaną z ubezpieczeniem społecznym.
- Można lepiej zarządzać uprawnieniami częściowymi do świadczeń nabywanych w różnych państwach (wspólna platforma: krótszy czas obsługi).
- Pozwala wyeliminować ewentualny brak dostępu do opieki zdrowotnej i innych świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego.

**Wykres 4. Liczba spraw dotyczących węgierskiego systemu emerytalnego rozpatrywanych na podstawie unijnych przepisów o koordynacji w krajach Unii Europejskiej**



Źródło: *Rocznik statystyczny 2005, 2012*, Węgierski Centralny Urząd Krajowego Ubezpieczenia Emerytalno-Rentowego.

### 4. PROBLEMY Z PRZEPISAMI KOORDYNACYJNYMI (NIEROZWIĄZANE SYTUACJE ŻYCIOWE, SPRAWY NIEUREGULOWANE)

- Zróżnicowany wiek emerytalny umożliwiający dostęp do świadczeń częściowych (czyli tylko częściowe świadczenia w okresie pomiędzy osiągnięciem wieku emerytalnego w jednym kraju a jego osiągnięciem w innym kraju).

- Różne, często niełatwe do pogodzenia zasady orzekania o niezdolności do pracy i przyznawania rent inwalidzkich (problem trudny do rozwiązania).
- Różna wysokość świadczeń.
- Asymetryczne zasady ustalania świadczeń:
  - uznawanie okresu zatrudnienia,
  - opodatkowanie świadczeń,
  - zatrudnienie w czasie pobierania emerytury.
- Problemy z procedurami.

W związku z powyższym wymienione wcześniej przepisy nie zapoczątkowały harmonizacji systemów emerytalno-rentowych i innych podsystemów zabezpieczenia społecznego.

**Przykład 1.** Mężczyzna urodzony w 1951 r. był ubezpieczony przez 25 lat w Niemczech i przez 15 lat na Węgrzech. W 2013 r. skończył 62 lata i może zmienić swój status ubezpieczeniowy. Ponadto w sektorze publicznym (w którym pracował) przejście na emeryturę w tym wieku jest obowiązkowe. Może on otrzymać bardzo niską emeryturę na Węgrzech, w Niemczech zaś otrzyma świadczenie najwcześniej po ukończeniu 63 lat (nawet w znacznie obniżonej wysokości). Czyli co najmniej przez rok nie będzie on miał żadnego świadczenia.

**Przykład 2.** Mężczyzna urodzony w 1952 r. podejmuje pracę w Austrii zaledwie rok przed osiągnięciem wieku emerytalnego – ma 62 i pół roku. Mimo osiągnięcia wieku emerytalnego nie otrzyma węgierskiej emerytury, dopóki nie zakończy zatrudnienia.

**Przykład 3.** Osoba, która wcześniej przeniósła się do Niemiec, po 2 latach straciła w znacznym stopniu zdolność do pracy. Ze względu na stan zdrowia jest uprawniona do renty inwalidzkiej poniżej wieku emerytalnego tylko w Niemczech. Dlatego będzie otrzymywać bardzo niskie świadczenie.

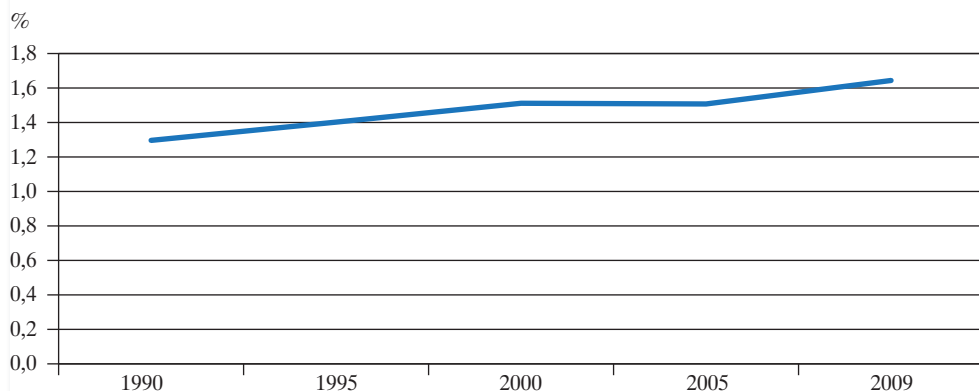
## **5. BRAK KOORDYNACJI W KWESTII DODATKOWYCH ŚWIADCZEŃ EMERYTALNYCH** ———

- Brak postępu w koordynowaniu dodatkowych systemów emerytalno-rentowych (i innych systemów).
- Do tej pory państwa członkowskie nie osiągnęły porozumienia w sprawie przenoszenia praw do zgromadzonego kapitału oraz zachowania dodatkowych uprawnień emerytalnych (zabezpieczenia kwoty głównej kapitału w odpowiedniej instytucji).



- W Europie określono tylko zasady pracowniczych programów emerytalnych (dyrektywa IORP<sup>4</sup> z 2003 r.), zasadniczo na potrzeby jednolitego rynku dostawców usług (instytucji powierniczych itp.).
- Wobec tego koordynacja pozostała jednostronna.

**Wykres 5. Wydatki na świadczenia z prywatnych systemów emerytalnych w krajach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) (jako % PKB)**



**Tabela 1. Zasięg prywatnych systemów emerytalnych według rodzaju planu emerytalnego (2011 r.) jako odsetek ludności w wieku produkcyjnym (15–64 lata)**

Państwo	Plan emerytalny obowiązkowy lub quasi-obowiązkowy	Plan emerytalny dobrowolny		
		pracowniczy	prywatny	łącznie
Australia	68,5	brak danych	1,9	19,9
Austria	brak danych	19,6	18,0	—
Belgia	brak danych	45,2	—	—
Kanada	brak danych	33,4	32,8	—
Chile	75,6	—	—	—
Czechy	brak danych	brak danych	62,1	62,1
Dania	ATP*: 83,7 QMO**: 61,9	brak danych	23,6	23,6
Estonia	68,9	brak danych	—	—
Finlandia	74,2	6,4	19,1	25,4
Francja	brak danych	16,5	5,4	—
Niemcy	brak danych	56,4	35,2	71,3
Grecja	brak danych	0,2	—	—

<sup>4</sup> Por. przypis 2.

Państwo	Plan emerytalny obowiązkowy lub quasi-obowiązkowy	Plan emerytalny dobrowolny		
		pracowniczy	prywatny	łącznie
Węgry	1,5	brak danych	20,0	20,0
Islandia	84,8	brak danych	41,9	41,9
Irlandia	brak danych	31,0	12,0	41,3
Izrael	81,8	brak danych	brak danych	brak danych
Włochy	brak danych	7,5	6,9	14,0
Japonia	—	—	—	—
Korea	12,2	brak danych	23,4	23,4
Luksemburg	brak danych	3,0	—	—
Meksyk	59,5	1,9	brak danych	1,9
Holandia	88,0	brak danych	28,3	28,3
Nowa Zelandia	brak danych	7,9	63,7	—
Norwegia	68,1	—	23,2	—
Polska	56,5	1,3	—	—
Portugalia	brak danych	3,3	5,1	—
Słowacja	44,4	brak danych	—	—
Słowenia	brak danych	—	—	38,2
Hiszpania	brak danych	3,3	15,7	18,6
Szwecja	plan premium: ok. 100 QMO** : ok. 90	brak danych	27,1	27,1
Szwajcaria	70,5	brak danych	—	—
Turcja	0,9	0,2	4,7	—
Wielka Brytania	brak danych	30,0	11,1	43,3
Stany Zjednoczone	brak danych	41,6	22,0	47,1

\* ATP – uzupełniający plan emerytalny w Danii.

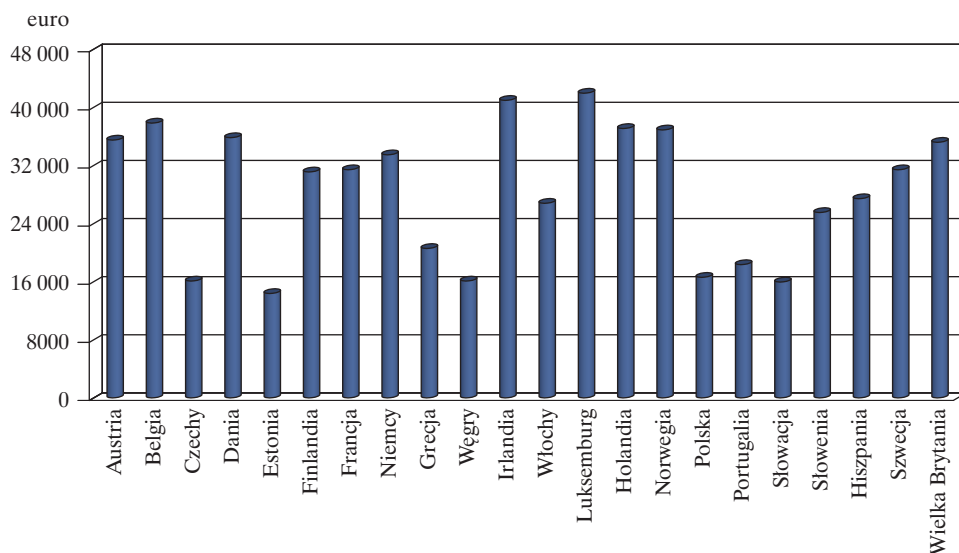
\*\* QMO – system pracowniczy quasi-obowiązkowy.

Źródło: OECD, *Pensions at a Glance* 2013.

## 6. RYNEK PRACY A PROBLEMY Z MIGRACJĄ

- Dotychczasowe przepisy koordynacyjne są lekarstwem na indywidualne problemy (pracowników), ale nie przybliżą nas do stworzenia jednolitego (zrównoważonego) europejskiego rynku pracy. Nadal istnieją rozbieżności w poszczególnych państwach.
- Występują znaczne różnice w poziomie płac.
- Mniej zamożne państwa mogą być narażone na większe wahania na krajowym rynku pracy oraz na ryzyko utracenia korzyści z wydatków publicznych (m.in. na edukację) ze względu na migrację zarobkową ludności. W efekcie kraje te mogą ponieść znaczące straty.

**Wykres 6. Średnie roczne zarobki w krajach OECD (w euro)<sup>5</sup>**



Źródło: OECD.

**Tabela 2. Szacunkowe krajowe koszty wykształcenia lekarzy, którzy pracują w innych krajach UE, pierwsza kohorta**

	Koszty kształcenia jednej osoby na semestr (w forintach węgierskich)	Koszty kształcenia na semestr (w euro)	Koszty kształcenia za 12 semestrów (w euro)	Szacunkowa liczba lekarzy pracujących za granicą	Szacunkowe koszty kształcenia lekarzy pracujących za granicą (w euro)
Węgierskie uniwersytety medyczne, łącznie	967 500 <sup>6</sup>	3225	38 700	220	8 514 000

Źródło: opracowanie własne.

## 7. WNIOSKI

- Rozporządzenie koordynacyjne jest niekompletne, gdyż zajmuje się w zasadzie tylko indywidualnymi problemami, natomiast nie przybliżyło nas do jednolitego rynku pracy.

<sup>5</sup> 2012, parytet siły nabywczej (PPP) i ceny stałe.

<sup>6</sup> Czyli 2903 euro – przyp. red.

- Proces migracji sprawia, że mniej zamożne kraje znajdują się w trudnej sytuacji z punktu widzenia rynku pracy, co może nawet spowodować straty w ich budżetach.

Przy kolejnych pracach nad przepisami o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w UE należy przyjąć następujące zasady:

- działania zmierzające do wyeliminowania wyżej wymienionych niedociągnięć,
- uwzględnienie dysproporcji na rynku pracy i znaczne ich ograniczenie,
- wyrównanie negatywnych skutków migracji, powodującej nierówności i rosnące różnice między państwami członkowskimi, oraz w miarę możliwości wyrównanie strat.

## **SUMMARY**

---

### **The mobility of EU citizens in the context of the coordination of social security systems**

#### **1. The major purpose of creating the Coordination Regulation.**

- Encourage the free movement of workers and offset their arising disadvantages.
- Encourage the single European labour market through the free movement of workers.
- The main objective of the Regulations in 1971 and 2004 was not the harmonisation of Member States' systems.

#### **2. What the Coordination Regulation will resolve?**

- May intensely reduce the disadvantages of migrant workers in the area of social security.
- Adequately manage the partial rights of certain countries (common platform: service time).
- Eliminate the possible lack of healthcare and other social security benefits.

#### **3. Problems of the Coordination Regulation (unresolved life situations, unregulated elements).**

- Different retirement age (only partial benefits between the two retirement age).
- Different invalidity rules (difficult to handle).
- Different level of benefits.
- Asymmetric benefit-setting rules.
  - Recognition of service time.
  - Taxation.
  - Employment alongside a pension.
- Difficulties in procedures.

Therefore, these regulations have not initiated the harmonisation of pension systems and other social security subsystems.

#### **4. Lack of coordination.**

- Absence of any progress on the coordination of additional pension schemes (and other schemes).
- The agreement on the portability (of accrued capital) and maintenance of the supplementary pension rights (safeguard the principal amount of capital formation in the relevant institution) has not been reached by the Member States so far.
- Only the rules of occupational pension schemes have been laid down in Europe (IORP, 2003/41), basically for the single market of service providers (trustees etc.).
- Thus the coordination remained one-sided.

#### **5. Labour market and migration problems.**

- The Coordination Regulation is a remedy for individual (employees') problems, but did not bring the single (balanced) European labour market significantly closer. National disparities still exist.
- Therefore the differences between wage levels have remained.
- This could place the less wealthy countries in a vulnerable position.
- Even the public spending on education in these countries might be lost (i.e., will not recover). Overall, these countries might suffer significant losses.

#### **6. Conclusions.**

- The Coordination Regulation is incomplete, as it tackles basically only the individual problems, a single labour market is still not closer.
- The migration process places the less wealthy countries in a vulnerable position from a labour market point of view, even causing a loss in their budgets.

In the next review of the EU regulation (Social Security Coordination Regulation and other rules) it would be appropriate to adopt the following principles:

- to take action to eliminate the deficiencies listed above;
- to take into account the disparities of the labour market and to reduce them significantly;
- to even the impacts of migration on inequalities and the increasing differences between Member States, and to compensate losses as far as possible.

## **CZEŚĆ II**

**Zmieniające się struktury rynku  
pracy i ich wpływ na systemy  
emerytalne**



**DEREK COULTHARD** *Pakt*

*na rzecz wzrostu gospodarczego  
i zatrudnienia w Europie  
– tworzenie miejsc pracy  
i prawdziwie europejskiego rynku  
pracy jako jedno z poważniejszych  
wyzwań*



**WIELKA BRYTANIA**



**DEREK COULTHARD** *Pakt*

*na rzecz wzrostu gospodarczego  
i zatrudnienia w Europie  
– tworzenie miejsc pracy  
i prawdziwie europejskiego rynku  
pracy jako jedno z poważniejszych  
wyzwań*



## **1. WPROWADZENIE**

---

Celem tego krótkiego artykułu jest dokonanie przeglądu najważniejszych postanowień paktu na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, strategii Europa 2020 oraz białej księgi Komisji Europejskiej w sprawie emerytur z 2012 r., a także wynikających z nich uregulowań i współzależności pomiędzy nimi. Pokróćce przedstawione zostaną wydarzenia w państwach członkowskich od czasu publikacji białej księgi (2012) do raportu zaprezentowanego podczas unijnej konferencji w sprawie emerytur, która odbyła się w Brukseli 26 marca 2014 r. Dokonany zostanie przegląd obecnych i proponowanych mechanizmów „przenoszenia” emerytur i tego, co jest niezbędne, by chronić osoby, które przemieszczają się na europejskim rynku pracy pomiędzy państwami członkowskimi. Wreszcie opisane zostaną zmiany w strukturze rynku pracy, szczególnie wzrost liczby nietypowych ścieżek zawodowych, a także działania, które podejmuje się w ramach reform emerytalnych, by zmierzyć się z wyzwaniami wynikającymi z takich zmian.

## **2. PAKT NA RZECZ WZROSTU GOSPODARCZEGO I ZATRUDNIENIA**

---

Decyzja o przyjęciu paktu została podjęta na posiedzeniu Rady Europejskiej w czerwcu 2012 r. – w czasie zwiększonego napięcia gospodarczego. Oto główne założenia paktu:

- Przyjęto pakiet środków dotyczących wzrostu gospodarczego, inwestycji i miejsc pracy, zapewniający spójne ramy działania na szczeblu krajowym i unijnym.
- Celem paktu jest doprowadzenie do konkurencyjności gospodarki europejskiej poprzez ożywienie wzrostu gospodarczego, inwestycji i zatrudnienia.
- Państwa członkowskie zobowiązały się do przeciwdziałania bezrobociu i łagodzenia skutków społecznych kryzysu gospodarczego.
- Państwa członkowskie muszą się nieustannie angażować w osiągnięciu celów strategii Europa 2020.
- Państwa członkowskie muszą koordynować politykę i działania w ramach procesu europejskiego semestru.

## **3. WPROWADZANIE W ŻYCIE PAKTU – TWORZENIE NOWYCH MIEJSC PRACY**

---

Pakiet dotyczący zatrudnienia ma na celu stworzenie nowych miejsc pracy i realnego unijnego rynku pracy.

- Mocny akcent położono na tworzenie nowych miejsc pracy poprzez zmniejszenie opodatkowania pracy i wykorzystanie potencjału niektórych kluczowych sektorów, takich jak zielona energia, technologie informacyjno-komunikacyjne (ICT), sektor opieki zdrowotnej.

- Korzystanie z doświadczeń zdobytych w państwach członkowskich w czasie kryzysu.
- Działania związane z poprawą jakości pracy i walką z pracą nierejestrowaną.
- Inwestowanie w umiejętności.

#### **4. REALIZACJA POSTANOWIENÍ PAKTU – STWORZENIE PRAWDZIWEGO RYNKU PRACY W UE**

- Aby zwiększyć mobilność pracowników, Komisja Europejska jest zdeterminowana, by usuwać przeszkody prawne i praktyczne w zakresie swobodnego przepływu pracowników, np. poprzez:
  - usprawnienie mechanizmów przenoszenia uprawnień emerytalnych,
  - poprawienie przepisów dotyczących opodatkowania pracowników transgranicznych.
- Państwa członkowskie zostały wezwane do przygotowania i wdrożenia odpowiednich przepisów, umożliwiających przeniesienie zasiłków dla bezrobotnych do innego kraju na okres do 6 miesięcy.
- Należy podjąć kroki, które pozwolą na lepsze dopasowanie miejsc pracy i osób poszukujących pracy. Pakiet dotyczący zatrudnienia zawiera np. propozycję przekształcenia europejskiego portalu internetowego dla osób poszukujących pracy EURES w narzędzie pośrednictwa pracy i rekrutacji.

#### **5. STRATEGIA EUROPA 2020**

Ta dziesięcioletnia strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej została przyjęta w 2010 r. Jej cele obejmują:

- dążenie do tego, aby co najmniej 75% osób w wieku od 20 do 64 lat było aktywnych zawodowo (zatrudnionych),
- zmniejszenie liczby osób przedwcześnie kończących edukację do poziomu poniżej 10%,
- walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym – priorytetem jest zmniejszenie liczby osób zagrożonych o co najmniej 20 mln,
- opracowanie i wdrożenie zaleceń dla poszczególnych krajów (CSR, *Country Specific Recommendations*).

#### **6. EMERYTURY – STABILNOŚĆ I ADEKWATNOŚĆ**

Wyzwania związane z systemem emerytalnym na przykładzie Wielkiej Brytanii:

- oczekiwana długość życia,
- współczynnik obciążenia demograficznego,
- zmieniające się wzorce zatrudnienia,

- niewystarczające oszczędności,
- stosunkowo mała wysokość świadczeń i jednocześnie złożoność przepisów dotyczących państwowych emerytur,
- zwiększenie uzależnienia od świadczeń przyznawanych na podstawie kryteriów dochodowych,
- większość kobiet nie nabywa prawa do pełnej emerytury państwowej,
- prywatne emerytury związane ze zjawiskiem nieuczciwej sprzedaży (tzw. *mis-selling*) w latach 80. i na początku lat 90. XX wieku.

## 7. ROLA UNII EUROPEJSKIEJ W SPRAWIE EMERYTUR

Projektowanie systemów emerytalnych w dużej mierze pozostaje w gestii państw członkowskich, ale ma też wymiar unijny.

**Przepisy** – UE nie ma uprawnień ustawodawczych w zakresie projektowania systemów emerytalnych, ale przepisy unijne dotyczące funkcjonowania rynku wewnętrznego wpływają na systemy emerytalne w państwach członkowskich, w tym na takie kwestie, jak: swobodny przepływ pracowników, swoboda świadczenia usług, ochrona konsumentów, środki do zwalczania dyskryminacji (w szczególności ze względu na wiek i płeć) i do ochrony praw pracownika oraz zdrowia i bezpieczeństwa.

**Finansowanie** – do promocji zatrudnienia starszych pracowników można wykorzystać Europejski Fundusz Społeczny.

**Koordinacja polityki** – zgodnie z postulatami strategii Europa 2020 państwa członkowskie powinny stworzyć precyzyjne mechanizmy pozwalające skoordynować politykę wewnętrzną danego kraju z europejskimi semestrami i zaleceniami dla poszczególnych państw (CSR).

## 8. BIAŁA KSIĘGA KOMISJI EUROPEJSKIEJ W SPRAWIE EMERYTUR (2012)

W podtytule dokumentu czytamy, iż jest to *plan na rzecz adekwatnych, bezpiecznych i stabilnych emerytur*. Oto jego najważniejsze założenia:

- tworzenie większych możliwości dla starszych pracowników,
- rozwój dodatkowych prywatnych systemów emerytalnych,
- zwiększenie bezpieczeństwa dodatkowych systemów emerytalnych,
- dostosowanie dodatkowych systemów emerytalnych do wymogów nowoczesnego rynku pracy: mobilności pracowników i przenoszenia świadczeń,
- zachęcanie państw członkowskich do promowania dłuższego życia zawodowego,
- ciągle monitorowanie funkcjonowania, stabilności i bezpieczeństwa systemu emerytur.

## Załącznik 1. Europejski semestr



	Listopad	Grudzień	Styczeń	Luty	Marzec	Kwiecień	Maj	Czerwiec	Lipiec	Sierpień	Wrzesień	Pazdziernik	
<b>Komisja Europejska</b>	<p>▶ Jesienne prognozy gospodarcze</p> <p>Komisja publikuje roczną analizę wzrostu gospodarczego (AGS) i sprawozdanie w ramach mechanizmu ostrzegania (AMR)</p> <p>AGS AMR</p>	<p>▶ Zimowe prognozy gospodarcze</p> <p>Spotkanie dwustronne z państwami członkowskimi</p>	<p>Spotkanie dwustronne z państwami członkowskimi</p> <p>Komisja publikuje ocenę sytuacji państw, którym grozi potencjalne ryzyko</p> <p>IDR</p>	<p>Spotkanie dwustronne z państwami członkowskimi</p> <p>Wiosenne prognozy gospodarcze</p> <p>CSR</p>	<p>Spotkanie dwustronne z państwami członkowskimi</p> <p>CSR</p>	<p>Spotkanie dwustronne z państwami członkowskimi</p>	<p>Spotkanie dwustronne z państwami członkowskimi</p>	<p>Spotkanie dwustronne z państwami członkowskimi</p>	<p>Spotkanie dwustronne z państwami członkowskimi</p>	<p>Spotkanie dwustronne z państwami członkowskimi</p>	<p>Spotkanie dwustronne z państwami członkowskimi</p>	<p>Spotkanie dwustronne z państwami członkowskimi</p>	<p>Spotkanie dwustronne z państwami członkowskimi</p>
<b>Rada Europejska / Rada</b>	<p>Ministrowie omawiają opinie na temat projektów planów budżetowych</p> <p>sveta auto</p>	<p>Ministrowie krajowych przyjmują konkluzje w sprawie AGS i AMR oraz uzgadniają polityki priorytetowe</p> <p>AGS AMR</p>	<p>Przywódcy UE przyjmują politykę budżetową w oparciu o AGS</p> <p>AGS</p>	<p>Przywódcy UE przyjmują politykę budżetową w oparciu o AGS</p> <p>AGS</p>	<p>Przywódcy UE przyjmują politykę budżetową w oparciu o AGS</p> <p>AGS</p>	<p>Przywódcy UE przyjmują politykę budżetową w oparciu o AGS</p> <p>AGS</p>	<p>Przywódcy UE przyjmują politykę budżetową w oparciu o AGS</p> <p>AGS</p>	<p>Przywódcy UE przyjmują politykę budżetową w oparciu o AGS</p> <p>AGS</p>	<p>Przywódcy UE przyjmują politykę budżetową w oparciu o AGS</p> <p>AGS</p>	<p>Przywódcy UE przyjmują politykę budżetową w oparciu o AGS</p> <p>AGS</p>	<p>Przywódcy UE przyjmują politykę budżetową w oparciu o AGS</p> <p>AGS</p>	<p>Przywódcy UE przyjmują politykę budżetową w oparciu o AGS</p> <p>AGS</p>	<p>Przywódcy UE przyjmują politykę budżetową w oparciu o AGS</p> <p>AGS</p>
<b>Państwa członkowskie</b>	<p>Predicton członkowskie uchwalają budżety</p>	<p>Predicton członkowskie uchwalają budżety</p>	<p>Państwa członkowskie przedstawią swoje oceny stabilności lub konwergencji (dotyczące polityki budżetowej) i krajowe programy reform (dotyczące polityki gospodarczej)</p>	<p>Państwa członkowskie przedstawią swoje oceny stabilności lub konwergencji (dotyczące polityki budżetowej) i krajowe programy reform (dotyczące polityki gospodarczej)</p>	<p>Państwa członkowskie przedstawią swoje oceny stabilności lub konwergencji (dotyczące polityki budżetowej) i krajowe programy reform (dotyczące polityki gospodarczej)</p>	<p>Państwa członkowskie przedstawią swoje oceny stabilności lub konwergencji (dotyczące polityki budżetowej) i krajowe programy reform (dotyczące polityki gospodarczej)</p>	<p>Państwa członkowskie przedstawią swoje oceny stabilności lub konwergencji (dotyczące polityki budżetowej) i krajowe programy reform (dotyczące polityki gospodarczej)</p>	<p>Państwa członkowskie przedstawią swoje oceny stabilności lub konwergencji (dotyczące polityki budżetowej) i krajowe programy reform (dotyczące polityki gospodarczej)</p>	<p>Państwa członkowskie przedstawią swoje oceny stabilności lub konwergencji (dotyczące polityki budżetowej) i krajowe programy reform (dotyczące polityki gospodarczej)</p>	<p>Państwa członkowskie przedstawią swoje oceny stabilności lub konwergencji (dotyczące polityki budżetowej) i krajowe programy reform (dotyczące polityki gospodarczej)</p>	<p>Państwa członkowskie przedstawią swoje oceny stabilności lub konwergencji (dotyczące polityki budżetowej) i krajowe programy reform (dotyczące polityki gospodarczej)</p>	<p>Państwa członkowskie przedstawią swoje oceny stabilności lub konwergencji (dotyczące polityki budżetowej) i krajowe programy reform (dotyczące polityki gospodarczej)</p>	<p>Państwa członkowskie przedstawią swoje oceny stabilności lub konwergencji (dotyczące polityki budżetowej) i krajowe programy reform (dotyczące polityki gospodarczej)</p>
<b>Parlament Europejski</b>		<p>Debaty/rezolucja w sprawie AGS</p> <p>AGS</p>		<p>Debaty/rezolucja w sprawie AGS</p> <p>AGS</p>									<p>Debaty/rezolucja w sprawie europejskiego semestru oraz CSR</p> <p>CSR</p>

Słowniczek: AGS - roczna analiza wzrostu gospodarczego (Annual Growth Survey); AMR - sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania (Alert Mechanism Report); CSR - zalecenia dla poszczególnych krajów (Country-Specific Recommendations); EDP - procedura nadmiernego deficytu (Excessive Deficit Procedure); IDR - szczegółowa ocena sytuacji (In-Depth Review)

Komisja Europejska

## **9. STRATEGIA EUROPA 2020 – EUROPEJSKIE SEMESTRY**

Głównymi elementami strategii są monitorowanie postępów i zapewnienie aktywnego udziału krajów UE w koordynacji unijnej. Odbywa się to za pośrednictwem europejskiego semestru, rocznego cyklu koordynacji polityki makroekonomicznej, budżetowej i strukturalnej (por. załącznik 1).

W czerwcu każdego roku Komisja Europejska przedstawia odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów (CSR). Rada Unii Europejskiej omawia je i popiera, a w lipcu formalnie przyjmuje.

## **10. ZALECENIA DLA POSZCZEGÓLNYCH KRAJÓW (CSR) DOTYCZĄCE EMERYTUR I RENT W 2013 R. – WYCIĄG**

- Ograniczenie wcześniejszego przechodzenia na emeryturę oraz wcześniejszych świadczeń emerytalnych.
- Podwyższenie wieku emerytalnego (ustawowego i efektywnego).
- Większe wsparcie dla starszych pracowników.
- Zwiększenie starań, aby zapewnić partycypację pracowników w systemie zabezpieczenia społecznego w okresie całego życia zawodowego.
- Potrzeba większej aktywizacji zawodowej kobiet i starszych pracowników.
- Konieczność przeciwdziałania zagrożeniu emerytów ubóstwem i wykluczeniem społecznym – ze względu na dużą liczbę obecnie zagrożonych.
- Promowanie prywatnych oszczędności.
- Ograniczenie świadczeń dla niektórych sektorów (górników i rolników), aby zwiększyć wsparcie dla innych.
- Sytuacja na rynku pracy jest wciąż krytyczna.
- System świadczeń powinien zawierać więcej dodatków motywacyjnych zachęcających do podjęcia pracy w związku z dużą liczbą gospodarstw domowych o niskim natężeniu pracy.

## **11. WYZWANIA EMERYTALNE A RYNEK PRACY**

Jednym z celów strategii Europa 2020 jest stworzenie programu na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia, m.in. poprzez zwiększanie mobilności pracowników i rozwój umiejętności.

Czy wzrost elastyczności rynku pracy, np. rozwój nietypowych ścieżek kariery, wpłynie na bezpieczeństwo ekonomiczne po przejściu na emeryturę? Istotne jest wprowadzenie dostosowanych do tego reform emerytalnych.

Nietypowe ścieżki kariery to np.: umowy terminowe, praca na zlecenie, przerwany udział w rynku pracy, powtarzające się okresy bezrobocia, naprzemienne

zatrudnienie w pełnym i niepełnym wymiarze czasu pracy, niskie płace, osłabiona ochrona socjalna.

**Wykres 1. Elastyczny rynek pracy**



\* Hot desking – usługa z zakresu organizacji stanowiska pracy, będąca połączeniem coworkingu (wspólna lub indywidualna praca w wynajętym pomieszczeniu) oraz biura na godziny, polegająca na tym, że kilku pracowników pracuje przy jednym stanowisku pracy (zazwyczaj w różnym czasie) – przyp. red.

## 12. STRATEGIE EMERYTALNE UWZGLĘDNIAJĄCE ELASTYCZNY RYNEK PRACY

- Prawa emerytalne muszą być chronione w okresach bezrobocia, wychowywania dzieci, pełnienia obowiązków opiekuńczych itp.
- Motywowanie do przystępowania do systemów dodatkowych (np. samodzielna rejestracja).
- Dodatkowe systemy emerytalne muszą być możliwe do przeniesienia.
- Minimalne gwarancje emerytalne.

- Ochrona transgraniczna – zapewniają ją następujące akty prawne:
  - rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz. UE L 200 z 7 czerwca 2004 r. z późn. zm.),
  - dyrektywa Rady WE nr 98/49 z 29 czerwca 1998 r. w sprawie ochrony uprawnień do dodatkowych świadczeń emerytalnych lub rentowych pracowników i osób prowadzących działalność na własny rachunek przemieszczających się we Wspólnocie (Dz. Urz. UE L 209 z 25 lipca 1998 r., s. 46–49),
  - dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 2014/50/UE z 16 kwietnia 2014 r. w sprawie minimalnych wymogów służących zwiększeniu mobilności pracowników między państwami członkowskimi dzięki łatwiejszemu nabywaniu i zachowywaniu uprawnień do dodatkowych emerytur (Dz. Urz. UE L 128 z 30 kwietnia 2014 r., s. 1–7).

### **13. BIAŁA KSIĘGA EMERYTALNA – STAN OBECNY**

Podczas konferencji, która odbyła się 26 marca 2014 r., zastanawiano się nad stanem realizacji założeń, które podsumowuje biała księga Komisji Europejskiej w sprawie emerytur z 2012 r.

Odnotowano szereg reform:

- 23 państwa członkowskie podniosły wiek emerytalny, 6 z nich powiązało wiek emerytalny z długością życia.
- W większości państw członkowskich ogranicza się lub wyklucza możliwość przejścia na wcześniejszą emeryturę.
- W większości państw członkowskich podejmowane są działania, które umożliwią wydłużenie czasu aktywności zawodowej.
- We wszystkich państwach członkowskich poza dwoma wprowadzane są mechanizmy mające zapewnić równość płci w wieku emerytalnym.

Podsumowanie wniosków konferencyjnych:

- Wiele zadań z białej księgi jest nadal wdrażanych i dużo jeszcze pozostaje do zrobienia na rynku pracy, aby wydłużyć czas aktywności zawodowej i wprowadzić równość płci w sprawach emerytalnych.
- Liczne dyskusje na temat zrównoważonego rozwoju oraz kierunku i priorytetów semestrów europejskich, w szczególności pomysł powiązania wieku emerytalnego z przewidywaną długością życia.
- Z pomocą europejskich semestrów i zaleceń dla poszczególnych krajów (CSR) przeprowadzono ważne reformy.



## 14. PODSUMOWANIE

---

W wystąpieniu wygłoszonym podczas konferencji z marca 2014 r. László Andor, komisarz ds. zatrudnienia, spraw społecznych i włączenia społecznego, podkreślił, że:

- Europejczycy bardzo sobie cenią bezpieczeństwo dochodów, jakie zapewnia im system państwowych emerytur.
- Decydenci państw członkowskich są nastawieni na wprowadzanie reform i zdają sobie sprawę z tego, że reformy systemu emerytalnego i reformy rynku pracy muszą iść w parze.
- Istnieje możliwość dostosowania polityki unijnej, po to aby ściślej skoordynować wszelkie mechanizmy pozwalające na stałe monitorowanie zmian w systemach emerytalnych. Niezbędne będzie także coroczne ogłaszanie zaleceń dla poszczególnych państw (CSR), aby zapewnić rozwój zrównoważonych i adekwatnych systemów emerytalnych.

## SUMMARY

---

### **Compact for Growth and Jobs: creating jobs and a genuine European labour market – one of the major challenges**

This short presentation aims to provide an overview of the interconnection and interdependencies between the Compact for Growth and Jobs, the Europe 2020 Strategy and the European Commission's White Paper on Pensions (2012). It will examine briefly the developments within Member States since the publication of the White Paper as reported at the EU Pensions Conference in Brussels on 26 May 2014. It will review the present and proposed provisions on the "portability" of pensions aimed at protecting people who move between Member States within the European labour market. Finally it will look at changes in the labour market structure, particularly the growth of "atypical" jobs, and the steps taken in pension reform to address the specific challenges such changes pose.

**DARIUSZ FILAR** *Wpływ sytuacji  
makroekonomicznej na wahania  
w wybranych dochodach  
i wydatkach polskiego systemu  
zabezpieczenia społecznego*

---

**UNIwersytet Gdański**

**DARIUSZ FILAR** *Wpływ sytuacji  
makroekonomicznej na wahania  
w wybranych dochodach  
i wydatkach polskiego systemu  
zabezpieczenia społecznego*



Podstawową pozycję w dochodach różnych elementów systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce stanowią składki finansowane bądź to przez samych ubezpieczonych, bądź wspólnie przez ubezpieczonych i płatników składek (pracodawców) czy wreszcie przez samych płatników składek. W dwóch istotnych elementach systemu, które zostaną przedstawione w niniejszym opracowaniu – Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Pracy – podmioty finansujące składkę i stopy procentowe składek w odniesieniu do podstawy wymiaru mają zróżnicowaną postać.

Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, którego dysponentem jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych, a w którego ramach wyodrębnione są fundusze: emerytalny, rentowy, chorobowy i wypadkowy, gromadzi składki w sposób przedstawiony w tabeli 1.

**Tabela 1. Podmioty finansujące składkę i wymiar składek na ubezpieczenie społeczne (FUS)**

	% składki ogółem	% składki finansowany przez ubezpieczonego	% składki finansowany przez płatnika
Ubezpieczenie emerytalne	19,52	9,76	9,76
Ubezpieczenie rentowe	8,00	1,50	6,50
Ubezpieczenie chorobowe	2,45	2,45	–
Ubezpieczenie wypadkowe	od 0,67 do 3,86	–	od 0,67 do 3,86

Źródło: Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Z kolei w Funduszu Pracy, którego dysponentem jest Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, a który dostarcza świadczeń na wypadek bezrobocia, składka finansowana jest wyłącznie przez płatników i wynosi 2,45% podstawy wymiaru. System, którego dochody pochodzą w przeważającej części ze składek, w istotnym stopniu uzależniony jest od sytuacji makroekonomicznej kraju. Okresy dynamicznego wzrostu gospodarki i wysokiego zatrudnienia pociągają za sobą zwiększenie dochodów ze składek. W odwrotnym kierunku oddziałują z kolei okresy słabszej koniunktury i rosnącego bezrobocia. Zmiany po stronie dochodowej – nawet w warunkach ustabilizowanych wydatków – mogą istotnie zmieniać współczynnik pokrycia wydatków dochodami. Zjawisko to nasila się oczywiście, gdy wahaniom podlega również strona wydatkowa. Tabela 2 prezentuje, jak w ostatnich latach kształtowały się te zależności w Polsce.

**Tabela 2. Dochody składkowe i wydatki Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz wskaźnik pokrycia wydatków dochodami w latach 2005–2012**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Wzrost PKB (w ujęciu realnym)	3,6%	6,2%	6,5%	5,1%	1,6%	3,9%	4,5%	1,9%
Wydatki FUS do pokrycia ze składek (w mld zł)	107,5	115,7	121,1	135,4	151,2	160,6	166,4	174,6
Wpływy ze składek i należności pochodnych (w mld zł)	78,2	81,3	89,4	82,7	86,5	89,4	102,5	121,1
Wskaźnik pokrycia wydatków FUS dochodami ze składek	72,8%	70,3%	73,8%	61,1%	57,2%	55,7%	61,6%	69,4%

Źródło: Główny Urząd Statystyczny i Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Dane zawarte w tabeli 2 pozwalają dostrzec, że w 2007 r. silny wzrost gospodarczy związany z końcówką fazy ekspansji w globalnym i europejskim cyklu koniunkturalnym pozwolił na osiągnięcie wysokich dochodów składkowych i jednocześnie ukształtowanie się relatywnie wysokiego wskaźnika pokrycia wydatków przez dochody. Nie zmieniło to jednocześnie faktu, że FUS nawet wtedy notował niedobór dochodów przekraczający 30 mld zł i niedobór ten wymagał pokrycia dotacją z budżetu państwa. Z kolei lata niskiego wzrostu (2009–2010) przyniosły drastyczne obniżenie wskaźnika pokrycia wydatków dochodami ze składek (w porównaniu z rokiem 2007 spadek odpowiednio o 16,6 i 18,1 pkt proc.). Spadek dochodów nie wynikał jedynie z osłabienia wzrostu gospodarczego – istotną rolę odegrało obniżenie w tym czasie wymiaru składki na ubezpieczenie rentowe, a zaprezentowane dane dowodzą, że moment podjęcia tej decyzji okazał się wyjątkowo niekorzystny.

Wpływ zmian w dynamice wzrostu gospodarczego na dochody składkowe i współczynnik pokrycia wydatków dochodami jeszcze wyraźniej rysuje się wtedy, gdy odpowiednie wielkości zostają przedstawione jako odsetek PKB. Takie podejście zaprezentowane zostało w tabeli 3.

Kurczenie się luki w relacji wydatków do dochodów w okresach dynamicznego wzrostu gospodarczego i jej poszerzanie się w okresach spowolnienia stanowi oczywiste wyzwanie dla budżetu państwa, który w takiej sytuacji stanowi źródło uzupełnienia niedoboru. Częściowe zastąpienie dotacji budżetowej poprzez pożyczki z budżetu pozwala na poprawę ogólnego obrazu finansów publicznych, ale nie może być traktowane jako rozwiązanie problemu.

**Tabela 3. Wydatki i dochody składkowe Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w relacji do PKB (w latach 2005–2012)**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PKB (nominalny, w mld zł)	983,3	1060,0	1176,7	1275,5	1344,5	1416,6	1528,1	1596,4
Wydatki FUS jako % PKB	10,9%	10,9%	10,3%	10,6%	11,2%	11,3%	10,9%	10,9%
Dochody składkowe FUS jako % PKB	7,9%	7,7%	7,6%	6,5%	6,4%	6,3%	6,7%	7,5%
Luka wydatki/dochody jako % PKB	3,0%	3,2%	2,7%	4,1%	4,8%	5,0%	4,2%	3,4%

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS i ZUS.

W Funduszu Pracy, który mocno reaguje zarówno na spadek zatrudnienia (mniejsze składki), jak i na wzrost bezrobocia (konieczność wypłaty świadczeń), wahania wzrostu gospodarczego odzwierciedlają się szczególnie mocno. Obrazuje to tabela 4.

**Tabela 4. Dochody i wydatki Funduszu Pracy w latach 2005–2012 (w mln zł)**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dochody	6834	7513	8395	9103	10 327	10 970	10 501	11 225
– w tym dochody składkowe	6329	6711	7669	8766	8791	8588	8940	9190
Wydatki	5551	5500	5367	5753	11 245	12 367	8751	9641
– w tym wydatki na świadczenia	2998	2805	2267	1911	4504	5013	4796	5317

Źródło: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

Dane zawarte w tabeli 4 pozwalają dostrzec kilka zjawisk związanych z funkcjonowaniem Funduszu Pracy podczas zmieniającej się sytuacji gospodarczej:

1. w latach mocnego wzrostu gospodarczego (lata 2005–2008) Fundusz jest w stanie wypracowywać nadwyżkę dochodów nad wydatkami,
2. zahamowanie tempa wzrostu skutkuje stagnacją w dochodach składkowych (lata 2009–2010),
3. wzrost wydatków na świadczenia związane z bezrobociem w obliczu pogorszenia sytuacji na rynku pracy może być znaczny (lata 2009–2010),

4. wydatki Funduszu poza świadczeniami (programy przeciwdziałania bezrobociu i łagodzenia jego skutków, promocja zatrudnienia, szkolenia itd.) mogą być istotnie powiększone w obliczu potrzeb. Z kolei skala ich późniejszego ograniczania może stanowić przedmiot rozbieżności w opiniach między Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej a Ministerstwem Finansów (rozbieżność taka zarysowała się w latach 2012–2013).

Przedstawione wyżej rozważania wskazują na dwie zasadnicze kwestie związane z funkcjonowaniem systemu zabezpieczenia społecznego, w którym podstawową pozycję w dochodach stanowią składki. Z jednej strony w prowadzonej działalności wielką wagę należy przywiązywać do prognozowania wzrostu gospodarczego, bo w warunkach jego osłabienia stabilność całego systemu pogarsza się, a rolę ostatecznego gwaranta wypłacalności musi przyjąć budżet państwa. Z drugiej strony wszelkich zmian w systemie (np. dotyczących wymiaru składek i rodzaju świadczeń) należy dokonywać z najwyższą ostrożnością, a wysoki bieżący wzrost gospodarczy nie powinien skłaniać do rozwiązań, które w zmienionych warunkach makroekonomicznych mogą przynieść niepożądane skutki.

## **SUMMARY**

---

### **Expenditure on social security systems in the context of the macroeconomic situation of Poland**

Several components of a social security system respond automatically to changes in a macroeconomic environment. When business-cycle conditions improve, unemployment tends to fall and the incomes of private households and firms rise. As a consequence, contributions to the social security system increase and spending on social benefits (unemployment benefits particularly) falls. In contrast, a deepening of an economic slowdown reduces incomes to the system and causes its higher expenditures.

The purpose of this presentation is to point out the impact of macroeconomic developments on incomes and expenditures of the Polish social security system between 2005 and 2012. It is focused on the system's balances and stability.

**SIERGIEJ AFANASJEW**

*Zmieniający się rynek pracy  
a systemy emerytalne  
– przykład Rosji*

---

**FUNDUSZ EMERYTALNY FEDERACJI ROSYJSKIEJ**



**SIERGIEJ AFANASJEW**

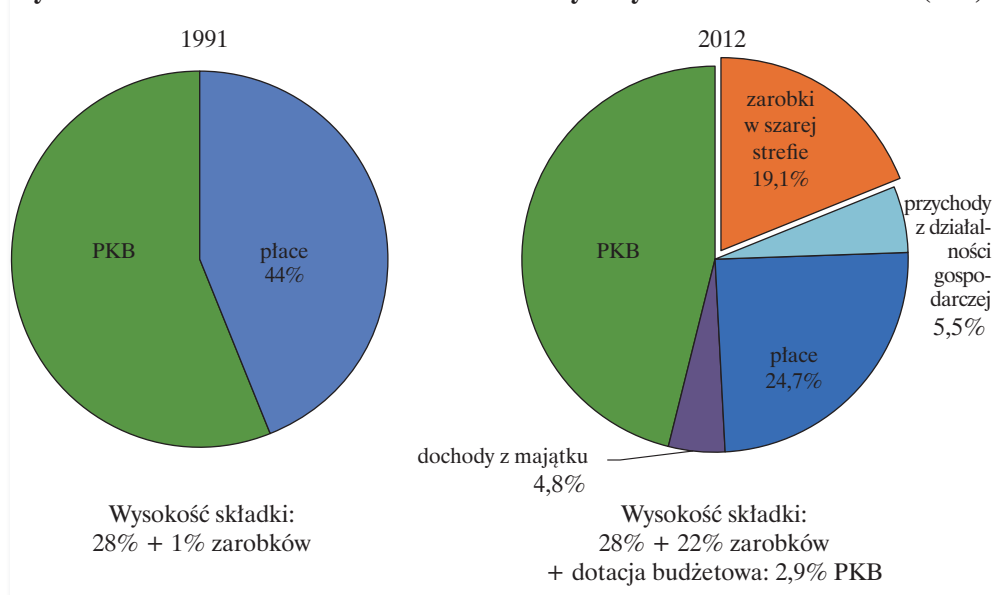
*Zmieniający się rynek pracy  
a systemy emerytalne  
– przykład Rosji*



## 1. WPROWADZENIE – FINANSOWANIE EMERYTUR

Na początku lat 90. XX wieku na rynku pracy w Rosji nastąpiły istotne zmiany. Dotknęły one płace i zniekształciły strukturę dochodów pieniężnych. Ponieważ źródłem wypłat emerytalnych są podatki od wynagrodzeń, zmiany te miały wpływ na system emerytalny i na próby jego reformowania. W 1991 r., gdy został utworzony Fundusz Emerytalny Federacji Rosyjskiej, a przedsiębiorstwa były jeszcze własnością państwową, wynagrodzenia stanowiły 44% PKB. Jednak w 1992 r., drugim roku rosyjskiej prywatyzacji, odnotowano spadek udziału płac w PKB o 25–26% oraz wzrost wydatków ludności znacząco przekraczający legalne dochody, przychody z działalności gospodarczej oraz dochody z majątku (dywidendy, dochody z najmu lokali mieszkalnych). Według Federalnej Służby Statystycznej różnica ta wynika z funkcjonowania szarej strefy. Nieopodatkowane i nieoskładkowane zarobki stanowiły w 2013 r. 19% rosyjskiego PKB.

Wykres 1. Źródła finansowania świadczeń emerytalnych w latach 1991 i 2012 (w %)



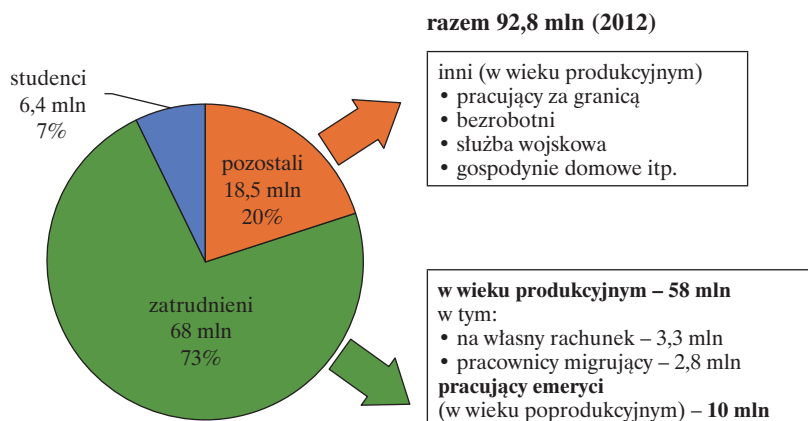
W latach 90. XX wieku wysokość składki płaconej przez pracodawców wynosiła 28% wynagrodzenia. Na początku obecnego wieku składka została obniżona do 22%. Poza tym, że zmniejszyła się wysokość składki i obniżono podstawę finansową systemu emerytalnego, część składki pracowników urodzonych w 1967 r. lub później, wynosząca 6 punktów procentowych, jest przekazywana do kapitałowej części systemu emerytalnego. W związku z tym konieczne jest dofinansowanie funduszu emerytalnego z budżetu federalnego. W 2013 r. przesunięcie z budżetu federalnego na rzecz wypłat emerytalnych w ramach systemu ubezpieczeń społecznych stanowiło 2,9% PKB (z wyłączeniem wydatków

budżetowych na renty socjalne i inne świadczenia społeczne zarządzane przez Fundusz Emerytalny Federacji Rosyjskiej). Konieczność znacznych przesunięć budżetowych jest stałym powodem niezadowolenia z systemu ubezpieczeń emerytalnych i szukania rozwiązań zapewniających jego długotrwałą równowagę finansową, uwzględniających zmiany zachodzące na rynku pracy oraz procesy demograficzne i migracyjne. Należy jednak mieć na uwadze, że przepisy w zakresie nabywania uprawnień emerytalnych w trakcie kariery zawodowej mają zachęcać do płacenia składek w pełnej wysokości.

## 2. RYNEK PRACY

W drugiej połowie lat 90. XX wieku Fundusz Emerytalny Federacji Rosyjskiej utworzył system indywidualnych kont, który obejmuje dane osobowe ubezpieczonych i nabyte przez nich uprawnienia emerytalne. System ten pozwala uwzględnić specyfikę zmieniającej się struktury siły roboczej w odniesieniu do członkostwa w obowiązkowym systemie ubezpieczeń oraz umożliwia przedstawienie propozycji rozwiązań mających na celu rozszerzenie zakresu ubezpieczenia społecznego. I tak, zasoby siły roboczej wynoszą 92,8 mln osób, z czego 3/4 pozostaje w zatrudnieniu (68 mln). Należy jednak wziąć pod uwagę osoby bezrobotne, które stanowią 20% siły roboczej – nawet do 50% z nich może potencjalnie przystąpić do systemu ubezpieczeń emerytalnych, ponieważ będą występować z wnioskiem o emeryturę na podstawie swojej kariery zawodowej w okresie sowieckim. I blisko połowa z nich może stać się członkami systemu ubezpieczeń emerytalnych. W 2002 r. umożliwiono tym osobom dobrowolne członkostwo i stałą składkę ubezpieczeniową w ramach obowiązkowego systemu ubezpieczeń.

**Wykres 2. Struktura rosyjskiego rynku pracy w 2012 r. (w % i mln)**



W 2002 r. wprowadzono również stałe składki w ramach obowiązkowego systemu ubezpieczeń dla osób pracujących na własny rachunek, ale niezatrudniających

pracowników i innych kategorii osób pracujących na własny rachunek (3,3 mln obywateli). Wysokość składki odpowiada wysokości składek płaconych przez pracodawców za pracowników otrzymujących minimalne wynagrodzenie. Obecnie toczą się gorące dyskusje na temat zwiększenia wysokości stałej składki w celu doprowadzenia do tego, by kwota składek płaconych przez 30 lat była równa co najmniej kwocie najniższej dożywotniej emerytury – osoby pracujące na własny rachunek nie należą do kategorii mniej zamożnych emerytów lub beneficjentów rent socjalnych.

Ponadto w 2002 r. wprowadzono fundamentalne zmiany w systemie indywidualnych kont, a także w procedurze nabywania uprawnień emerytalnych: wysokość emerytury zależy od kwoty składek ubezpieczeniowych zarejestrowanych na indywidualnym koncie jako kapitał emerytalny (system NDC, Notional Defined Contribution – system zdefiniowanej składki). Jednocześnie wprowadzono składki w ramach oszczędności emerytalnych pracowników (kapitałowa część emerytury pracowniczej). Ubezpieczeni mogą zarządzać swoimi oszczędnościami poprzez ich przenoszenie do niepaństwowych funduszy emerytalnych lub instytucji zarządzających aktywami. Rozwiązania te zaproponowano w odpowiedzi na sytuację na rynku pracy, jaka miała miejsce w latach 90. XX wieku, gdy pracodawcy zaczęli uchylać się od legalnego zatrudnienia i płacenia składek na ubezpieczenie społeczne, przeciwko czemu nie protestowali pracownicy, których emerytury nie zależały od kwoty składek.

Pracujący emeryci w wieku poprodukcyjnym stanowią 1/6 ludności w wieku produkcyjnym i przyczyniają się do wzrostu gospodarczego kraju. Od 2002 r. usunięto ograniczenia wysokości emerytury wypłacanej pracującym emerytom, gdyż miały one negatywne skutki dla nisko opłacanych pracowników w sektorze publicznym. Waloryzacja emerytur pracujących emerytów jest dokonywana corocznie na podstawie rocznej kwoty płaconych składek. Jednak duża liczba pracujących emerytów (ponad 1/3) jest przyczyną ciągłych dyskusji, w trakcie których zgłaszane są propozycje podwyższenia wieku emerytalnego, by ograniczyć wydatki emerytalne. Ponadto rząd przyjął przepisy wprowadzające zachęty do odroczenia emerytury poprzez zagwarantowanie wyższej kwoty świadczenia. Nowe rozwiązania wejdą w życie w 2015 r.

### **3. WYDOLNOŚĆ SYSTEMU EMERYTALNEGO – WSPÓŁCZYNNIK OBCIĄŻENIA**

Ważną sprawą jest możliwość wypełnienia przyszłych zobowiązań finansowych w ramach zastosowanego systemu, jeśli weźmie się pod uwagę wzrost współczynnika obciążenia<sup>1</sup>, który wzrośnie z 823 emerytów i rencistów na 1000 osób w 2013 r. do 982 w 2030 r. Stopniowy wzrost współczynnika obciążenia ilustruje tabela 1.

---

<sup>1</sup> Współczynnik obciążenia ludności w wieku produkcyjnym osobami pobierającymi świadczenia emerytalne – przyp. red.

**Tabela 1. Grupy ludności i współczynnik obciążenia ludności w wieku produkcyjnym osobami pobierającymi świadczenia emerytalne**

	2013	2015	2020	2025	2030
<b>Grupy ludności (w mln osób)</b>					
zatrudnieni*	45,5	45,1	44,3	43,7	43,8
samo zatrudnieni	2,9	2,85	2,8	2,7	2,7
ludność zatrudniona	67,7	67,1	65,4	63,5	62,8
emeryci ogółem	37,4	39,0	41,1	42,3	43,0
nowi emeryci	2,0	2,1	1,9	1,8	1,9
pracujący emeryci	13,5	14,1	14,8	15,3	15,5
<b>Współczynnik obciążenia (emeryci na 1000 osób)</b>					
zatrudnieni*	823	864	926	969	982
ludność zatrudniona ogółem	553	581	628	667	686

\* W przeliczeniu na „pełne lata efektywnej pracy”.

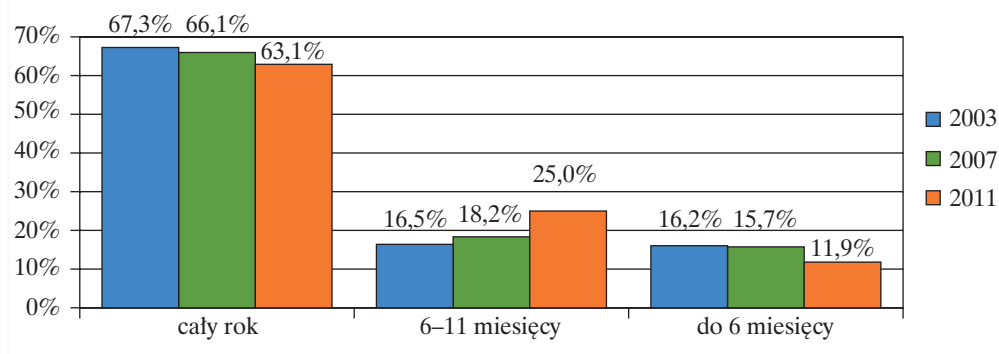
Na początku XXI wieku ta alarmująca prognoza demograficzna stała się głównym powodem do wprowadzenia obowiązkowych oszczędności osobistych i nadal jest używana przez niektórych ekspertów jako argument na rzecz demontażu systemu ubezpieczeń społecznych. System ten może być opłacalny i skuteczny tylko przy stosunku liczby emerytów i rencistów do liczby osób pracujących wynoszącym 1:4 bądź 1:3. Należy jednak pamiętać, że pojęcie „osoba pracująca” jest zmienną statystyczną – oznacza osobę zatrudnioną przez cały rok. Natomiast w przypadku stosunku liczby emerytów i rencistów do liczby ubezpieczonych współczynnik obciążenia wydaje się niewielki – wynosił 553‰ w 2013 r., oczekuje się jednak jego wzrostu do ok. 686‰ w 2030 r. Aby poprawić te relacje, należy objąć ubezpieczeniem społecznym więcej osób w wieku produkcyjnym, a także zmniejszyć liczbę emerytów (ograniczyć możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, wprowadzić zachęty do dalszej pracy pomimo osiągnięcia wieku emerytalnego, zwiększyć minimalne wymogi w zakresie okresu składkowego).

#### **4. STRUKTURA ZATRUDNIENIA**

Dane zgromadzone na indywidualnych kontaktach ubezpieczonych umożliwiają poznanie rozkładu zatrudnienia osób podlegających ubezpieczeniom w danym roku. Efektywne zatrudnienie wynosi 83–85% z tendencją do wzrostu. Analiza tych danych pomaga w dokonywaniu ocen aktuarialnych dotyczących okresu ubezpieczenia (okresu

składkowego), który będzie podstawą do obliczenia emerytury. Na ich podstawie prognozuje się, że w dłuższej perspektywie czasowej okres ubezpieczenia nie zostanie obniżony z obecnego poziomu (średnio 33–34 lata) o więcej niż 0,5 roku – 1 rok.

**Wykres 3. Odsetek pracowników według stażu w ciągu roku**



**Tabela 2. Charakterystyka zatrudnienia**

Rok	2003	2007	2011
Zatrudnieni ogółem (dane z kont indywidualnych) w mln	60,7	64,5	60,6
Zatrudnieni (w przeliczeniu na „pełne lata”) w mln	50,2	53,6	51,2
Stopa korekty	82,8%	83,4%	85,4%

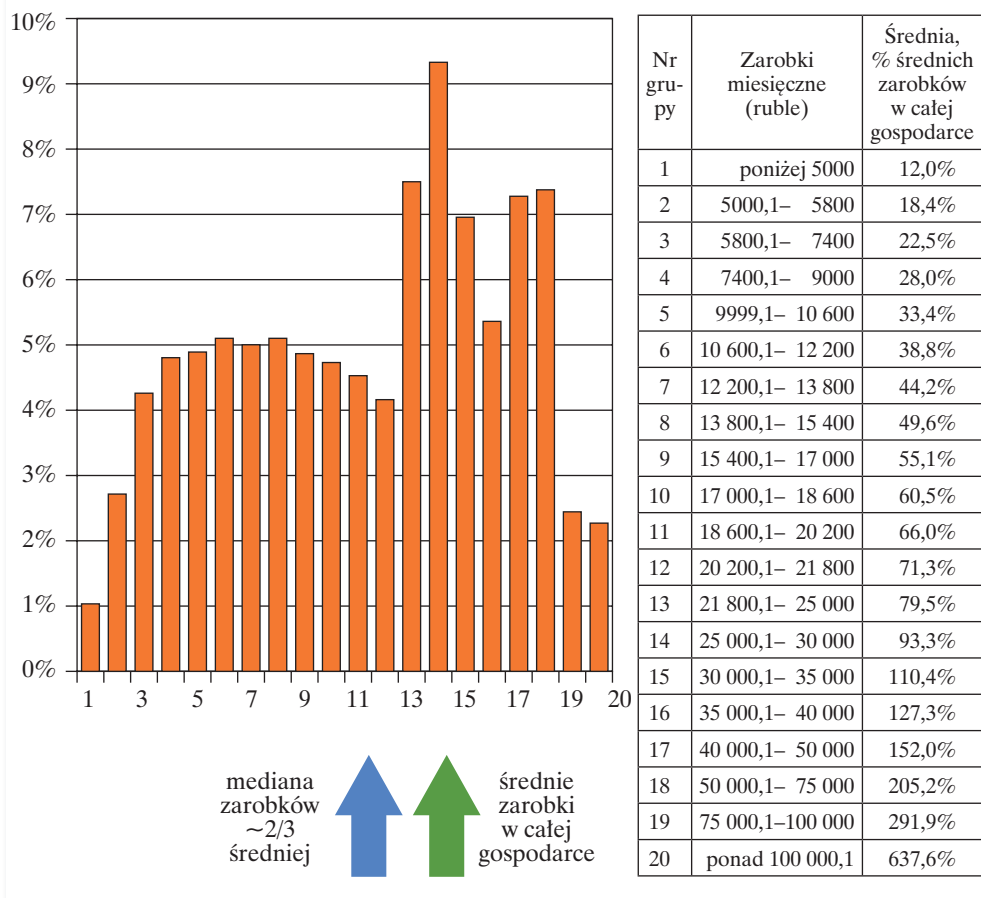
## 5. STRUKTURA ZAROBKÓW (GRUPY UPOSAŻENIA)

Ważną dla systemu emerytalnego cechą rynku pracy jest podział zatrudnionych na grupy uposażenia, gdyż pomaga on oszacować składki emerytalne pracowników (wysokość emerytury). Podział ten był dość stabilny w ciągu ostatnich 15 lat.

Składki płacone przez ponad 10% ubezpieczonych należących do trzech pierwszych grup uposażenia (mniej niż 1/4 średnich zarobków w całej gospodarce) przez 30 lat okresu składkowego nie zapewniają minimalnego świadczenia. W rzeczywistości zasoby systemu ubezpieczeń emerytalnych podlegają redystrybucji na korzyść tych osób. Szacuje się, że ponad połowa osób należących do tej grupy ma sztucznie zaniżone oficjalne wynagrodzenie (przepisy nie pozwalają płać wynagrodzenia poniżej płacy minimalnej).

Połowa zatrudnionych (pierwszych 11 grup uposażenia) otrzymuje wynagrodzenie w wysokości nieprzekraczającej 2/3 średnich zarobków w całej gospodarce

**Wykres 4. Struktura zarobków (grupy uposażenia) w 2013 r.**



(mediana wynagrodzeń). Pracownicy ci nie mogą liczyć na emeryturę powyżej średniego poziomu po 30 latach okresu składkowego. Pracownicy otrzymujący przeciętne wynagrodzenie mogą otrzymać za ten sam okres emeryturę od 2 do 2,5 razy wyższą od kosztów utrzymania emeryta i 40% wynagrodzenia. Począwszy od 17 grupy uposażenia pracownikom brakuje motywacji do uczestnictwa w systemie emerytalnym (maksymalna roczna podstawa składki emerytalnej, która zapewnia wzrost kwoty emerytury, to 1,6 średniego wynagrodzenia w całej gospodarce).

## 6. REFORMA SYSTEMU EMERYTALNEGO

Z dniem 1 stycznia 2015 r. weszły w życie przepisy reformujące obecny system i wprowadzające silne zachęty do zarabiania na swoją godziwą emeryturę.

Uprawnienia emerytalne na kontach indywidualnych nie będą określone jako kapitał emerytalny, ale w punktach (10 punktów rocznie w przypadku płacenia maksymalnych składek, niższe składki dają proporcjonalnie mniej punktów). Wartość jednego punktu będzie określana corocznie przez podzielenie przychodów systemu emerytalnego przez ogólną liczbę punktów uzyskanych przez wszystkich emerytów. Kwota emerytury będzie obliczana przez pomnożenie liczby uzyskanych punktów przez stałą wartość jednego punktu:

$$P = IPP \times CPP + FP$$

gdzie: P – kwota emerytury  
IPP – liczba indywidualnych punktów emerytalnych  
(stosunek uwzględnianych składek do maksymalnych składek pomnożony przez 10)  
CPP – koszt jednego punktu emerytalnego w roku wypłaty emerytury  
FP – stała płatność (ryczałt)

Do 2023 r. zakłada się stopniowe podnoszenie pułapu wynagrodzenia podlegającego oskładkowaniu. Wzmocni to motywację pracowników osiągających wysokie dochody (18 i 19 grupa uposażenia) do przystąpienia do systemu emerytalnego i będzie miało wpływ na wysokość ich emerytur.

Jednocześnie wprowadzane są rozwiązania zmierzające do ograniczenia liczby osób, które mają krótki okres składkowy przy niskim wynagrodzeniu (na ich rzecz następuje obecnie redystrybucja środków z funduszu emerytalnego). I tak wymagania dotyczące minimalnego okresu zatrudnienia dla uzyskania prawa do emerytury będą stopniowo zwiększane z 5 do 15 lat, wprowadzony zostanie również nowy minimalny udział członkowski w systemie emerytalnym. W 2025 r. emerytury nie będą przyznawane osobom, które uzyskały mniej niż 30 punktów (odpowiednik składek płaconych przez 15 lat od wynagrodzenia w wysokości podwójnego minimalnego wynagrodzenia i przez 30 lat od wynagrodzenia w wysokości minimalnego wynagrodzenia). Rozwiązanie to spowoduje, że jeśli uczestnicy rynku pracy nie zmienią swojego zachowania polegającego na uzyskiwaniu oficjalnie niskich wynagrodzeń (niepokrywających minimalnych kosztów egzystencji ludności pracującej), wówczas w dłuższym okresie aż do 15% pracowników nie nabyte prawa do świadczenia w ramach systemu ubezpieczenia emerytalnego. Nabędą oni jedynie prawo do renty socjalnej, i to o 5 lat później niż dotychczas, a liczba nowych emerytur będzie stopniowo maleć, osiągając liczbę mniejszą o 1 mln w 2030 r.



**Tabela 3. Prognoza zmian w systemie emerytalnym po wprowadzeniu reformy**

Rok	2015	2020	2025	2030
Nowe emerytury rocznie bez nowych wymagań (w mln)	1,183	1,067	0,956	1,009
Odsetek osób bez nowo przyznanych emerytur	0,26%	2,83%	14,3%	14,3%
– w tym: z tytułu niespełnienia minimalnych wymogów dot. punktów emerytalnych	0,04%	1,49%	11,76%	11,76%
<b>Progresywny ogólny spadek liczby emerytów (w mln)</b>	<b>-0,003</b>	<b>-0,085</b>	<b>-0,544</b>	<b>-1,236</b>

Oczekiwane są również pewne zmiany dotyczące innej grupy osób aktywnych zawodowo – pracujących emerytów. I tak świadczeniobiorcy, którzy są zmuszeni do kontynuowania pracy z powodu otrzymywania niskiej emerytury i uzyskiwania niskich zarobków (poniżej mediany) mają prawo do waloryzacji emerytury. W ramach tej waloryzacji będą uwzględniane uzyskane dodatkowe punkty (powyżej 3).

Osoby w wieku emerytalnym, które nadal pracują i mają wystarczająco wysokie wynagrodzenie, mają inną możliwość – odroczenie emerytury na okres do 10 lat. Będzie się to wiązało ze wzrostem zarówno ubezpieczeniowej, jak i stałej części emerytury. W obecnym systemie taka możliwość również istnieje, ale dłuższa aktywność zawodowa (a zatem skrócenie przewidywanego okresu wypłat) wpływa tylko na wysokość części ubezpieczeniowej emerytury pracowniczej, która może być podwyższona najwyżej o 36%. W nowym systemie każdy punkt uzyskany w ciągu 5 odroczonego lat jest liczony jako 1,45 punktu, natomiast stała część emerytury jest podwyższana o 36%. Po odroczeniu emerytury o 10 lat wartość świadczenia może zostać podwojona. Zakłada się, że w 2030 r. ok. 25% osób, którym zostanie przyznane prawo do emerytury na nowych zasadach, będzie mogło skorzystać z odroczenia emerytury. Jeśli wszyscy uprawnieni wykorzystają tę możliwość, wzrost liczby emerytów uda się ograniczyć o 1,5 mln osób do 2030 r.

**Tabela 4. System zachęt do odroczenia emerytur (po 1 stycznia 2015 r.)**

Okres odroczonego (miesiące)	Indywidualne punkty emerytalne pomnożone przez	Stać płatność pomnożona przez
12	1,07	1,056
24	1,15	1,12
36	1,24	1,19
48	1,34	1,27
60	1,45	1,36

Okres odroczonej emerytury (miesiące)	Indywidualne punkty emerytalne pomnożone przez	Stała płatność pomnożona przez
72	1,59	1,46
84	1,74	1,58
96	1,90	1,73
108	2,09	1,90
120	2,32	2,11

W porównaniu z obecnym systemem takie wyższe zobowiązania z tytułu odroczonej emerytury będą zredukowane maksymalnie o 3 dodatkowe punkty rocznie poprzez ograniczenie wzrostu zobowiązań z tytułu waloryzacji świadczeń dla pracujących emerytów (ponad 60% nowych emerytur).

Podsumowując: nowe zachęty pomogą ograniczyć wzrost liczby emerytów z przyczyn demograficznych o ponad 10%. Szczyt tego wzrostu prognozowany jest na lata 2030–2035. Przyjęte rozwiązania pozwolą ubezpieczonym zwiększyć swoje przyszłe świadczenie emerytalne i poprawić efektywność członkostwa w systemie ubezpieczeń emerytalnych.

## 7. EMERYCI-IMIGRANCI

W związku ze spadkiem liczby ludności w wieku produkcyjnym rząd rosyjski podejmuje kroki w celu zapewnienia dodatniego salda migracji. W latach 2006–2013 odnotowano wzrost migracji o prawie 2 mln osób, z czego mniej niż 0,25 mln stanowią emeryci. Władzom rosyjskim zależy przede wszystkim na obcokrajowcach decydujących się na pobyt stały. Tacy imigranci mają takie same prawa do emerytury i do objęcia systemem ubezpieczeń emerytalnych jak obywatele rosyjscy.

Znaczna część pracowników migrujących ma jednak status osób czasowo przebywających w Rosji (2,8 mln), ponad 90% z nich pochodzi z krajów Wspólnoty Niepodległych Państw w ramach ruchu bezwizowego. Do 2011 r. takie osoby były wyłączone z obowiązkowego systemu ubezpieczeń emerytalnych, ponieważ tylko cudzoziemcy przebywający w Rosji na pobyt stały mogli być uprawnieni do emerytury. Obecnie osoby te są objęte obowiązkowym ubezpieczeniem emerytalnym w przypadku posiadania umowy o pracę na okres co najmniej 6 miesięcy. W 2015 r. wymóg minimalnego okresu obowiązywania umowy o pracę ma zostać anulowany.

Dwie trzecie cudzoziemców przebywających na terenie Rosji wciąż woli pracować na podstawie zezwolenia (wynagrodzenie obciążone podatkiem dochodowym). Pracownicy ci są uprawnieni do przedłużenia pobytu na terytorium kraju

**Tabela 5. Liczba ubezpieczonych obcokrajowców**

Obywatelstwo	Osoby ubezpieczone
Uzbekistan	413 219
Tadżykistan	173 242
Ukraina	132 739
Białoruś	104 674
Kirgistan	81 150
Chiny	77 230
Mołdawia	47 828
Armenia	39 975
Kazachstan	34 613
Azerbejdżan	21 763
Bułgaria	1307
Polska	932
<b>Razem</b>	<b>1 166 583</b>

aż do daty wygaśnięcia zezwolenia i do świadczenia usług w zakresie utrzymania gospodarstw domowych dla osób fizycznych (z wyjątkiem osób pracujących na własny rachunek) bez objęcia systemem ubezpieczeń emerytalnych. Do tej pory w systemie kont indywidualnych zarejestrowano już 1,16 mln cudzoziemców zatrudnionych na umowy o pracę. Około 60% z nich płaci składki i to wskazuje, że istnieje tendencja do regularnych przyjazdów tych samych osób do pracy w Rosji (migracje wahadłowe).

Taka migracja zarobkowa, w ramach której dana osoba nie była objęta krajowym systemem emerytalnym przez długi czas i nie zamierzała zmieniać swojego miejsca stałego pobytu, nie była typowa na rynku pracy przed 1990 r. Obowiązujące w tym czasie międzynarodowe umowy dotyczące zabezpieczenia emerytalnego były oparte na zasadzie terytorialnej (obec-

nie obowiązują umowy z 14 krajami, w tym umowy zawarte jeszcze przez ZSRR). Świadczenia emerytalne są wypłacane przez państwo zamieszkania emeryta, a przy obliczaniu jego kwoty uwzględniany jest okres zatrudnienia w drugim państwie-stronie umowy na takich samych warunkach jak okres przebyty w państwie zamieszkania.

Na początku XXI wieku większość państw, z którymi Rosja podpisała umowy, wprowadziła procedurę obowiązkowych składek do krajowego systemu emerytalnego, aby móc rejestrować przebieg kariery zawodowej i składki. Obecnie ważną sprawą jest zmiana tych umów i oparcie ich na zasadzie proporcjonalności, zgodnie z którą każde państwo wypłaca świadczenie w wysokości proporcjonalnej do czasu przepracowanego w danym kraju, niezależnie od miejsca stałego zamieszkania emerytów. Takie umowy zostały już podpisane z 5 krajami. Rosyjskie władze są zainteresowane podpisaniem kolejnych umów w celu zapewnienia pracownikom migrującym prawa do godziwej emerytury, której cudzoziemiec nie otrzyma na podstawie umowy opartej na zasadzie terytorialnej, jeśli nie będzie zamieszkać w Rosji w dniu przejścia na emeryturę.

**Rysunek 1. Państwa, z którymi Rosja podpisała umowy o zabezpieczeniu społecznym**



## 8. PODSUMOWANIE

Przykład Rosji potwierdza znaną tezę, że każdy krajowy system emerytalny ulega znaczącej transformacji co 10–15 lat ze względu na zmiany na rynku pracy i w związku z wejściem na rynek pracy nowego pokolenia pracowników. Tym samym żywotność systemu zależy głównie od poziomu realizacji zasad ubezpieczenia społecznego, dostosowywania rynku pracy do potrzeb społecznych, wyłączenia nieuczciwych przywilejów i nadmiernej redystrybucji środków, a także od motywacji najważniejszego elementu systemu – osoby, która pracuje uczciwie przez całe życie i ma nadzieję na godziwą i odpowiednią emeryturę.

## **SUMMARY**

---

### **The changing labour market and retirement pension systems – the example of Russia**

The above paper deals with the current and future demographic situation in Russia as well as examining its effect on the labour market and the retirement pension system. Russia's fundamental problem (in 2001 a pension system reform was introduced by which the amount of a pension paid out was dependent on the amount of the national insurance contributions paid in) is the large amount of 'grey' economic activity within the economy. Around 20% of those employed receive a part of their remunerations informally, on the basis of a mutual agreement between employer and employee. This creates a serious problem for the future with regard to the amount of pensions and any eventual payments made to minimal pension and social security pensions and benefits, as well as influencing the current finance situation of pension funds, which are not being contributed to the appropriate degree. Another problem of the Russian labour market affecting the retirement pension system is the increasing share within any potential funds of individuals employed for less than 6 or 11 months in a year.

From 2015 successive changes will be introduced that should be conducive to a reduction in the grey sphere and which should lead to a growth in pension benefits in the future. This concerns among other things an increase in the requirement for a minimum period of national insurance contribution payments, which will be gradually increased from 5 to 15 years in the year 2024. Additionally there will be introduced a minimal value for contributions conditioning the crediting of a given year to the required contribution period. From 2015 there are also to be introduced financial incentives, the aim of which will be a deferment of decisions to retire.

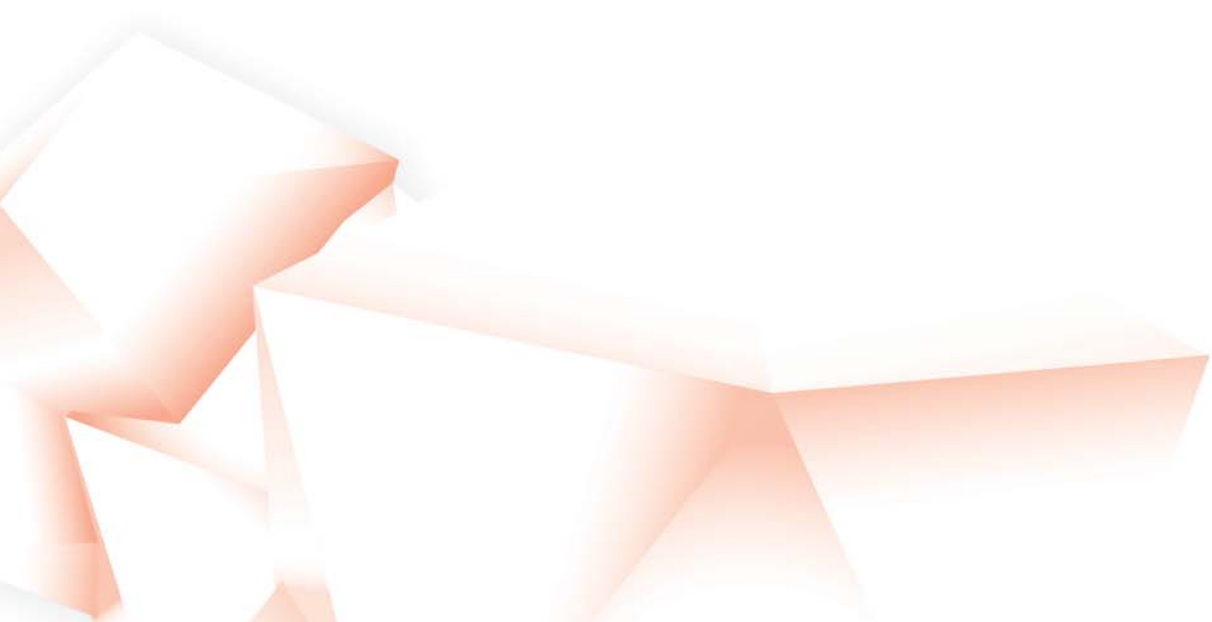
A significant problem for Russia is migration. In accordance with the Conception of Demographic Policy adopted in 2007 there is expected an annual growth in the number of migrants to the sum of 200,000. Amongst the two million migrants who have arrived in Russia during the course of the last decade the vast majority are from former Soviet republics. Problematic and significant will be the development of a system wherein they will be covered by national insurance and thereby the creation of possibilities for them to work towards a retirement pension.

**JOSÉ CID PROENÇA** *Zmieniający się  
rynek pracy a systemy emerytalne  
– przykład Portugalii*

---

**MINISTERSTWO SOLIDARNOŚCI, ZATRUDNIENIA  
I ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO W PORTUGALII**

**JOSÉ CID PROENÇA** *Zmieniający się  
rynek pracy a systemy emerytalne  
– przykład Portugalii*



## 1. WPROWADZENIE

---

Kryzys strefy euro głęboko dotknął Portugalie. Bez własnej waluty i polityki monetarnej gospodarka i finanse publiczne padły ofiarą rynku. Wobec nagłego wstrzymania finansowania kraj stał się zależny od finansów publicznych, wprowadzono duże restrykcje, szczególnie w kwestii polityki budżetowej. Gospodarcza dewastacja, która nastąpiła potem, miała oczywisty wpływ na rynek pracy oraz na system ubezpieczeń społecznych i system emerytalny.

Spadek popytu oraz wzrost bezrobocia postępowały równolegle, a pula składek na ubezpieczenie społeczne znacząco się zmniejszyła. Spójność społeczna nie stanowiła argumentu dla Trojki<sup>1</sup>. Odgrywanie tradycyjnej roli zabezpieczenia społecznego jako stabilizatora systemu przychodziło coraz trudniej.

Niniejsze wystąpienie przedstawia to, co działo się z systemem emerytalnym Portugalii oraz presję, jakiej został on poddany, od zamrożenia funduszy i bezpośredniego spadku ich wartości, po zwiększenie podatków i składek specjalnych. Ze szczególną uwagą oceniamy stosunki systemu emerytalnego z rynkiem pracy, zwłaszcza ograniczenie zachęt do przechodzenia na wcześniejszą emeryturę. Taką politykę podjęto w Portugalii już kilka lat temu, jednak ostatnio została ona wzmocniona pod względem struktury i okresowości. W 2012 r. zawieszono elastyczność wieku emerytalnego, która pozwalała na przejście na wcześniejszą emeryturę z aktuarialnie naliczoną karą. W styczniu 2014 r., bez okresu przejściowego, podniesiono wiek emerytalny z 66 do 67 roku życia oraz ustanowiono mechanizm automatycznej indeksacji wieku emerytalnego, oparty na średniej długości życia. Niektóre z tych kwestii miały też poważne konsekwencje dla rynku pracy – w postaci wyższego bezrobocia, a z drugiej strony – w postaci zmniejszenia siły roboczej i wzrostu migracji zarówno słabo, jak i dobrze wykwalifikowanych młodych ludzi.

W Portugalii właśnie dobiegł końca okres Trojki związany z kryzysem. Jednakże pakt fiskalny, który jest przed nami, podtrzyma te wyzwania. Przed wieloma państwami stoją podobne zadania, ale mamy nadzieję, że to, czego nauczyliśmy się w ostatnich latach, okaże się istotne dla wszystkich narodów europejskich.

Jaka będzie nasza odpowiedź na pytanie: czy kwestie społeczne mają znaczenie?

---

<sup>1</sup> Trojka – zespół złożony z przedstawicieli Komisji Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Eksperti tego gremium przygotowali w imieniu kredytodawców raporty oceniające realizację uzgodnionych programów reform oraz stanu finansów publicznych zadłużonych krajów – Grecji, Cypru i Portugalii. Od ich pozytywnej oceny zależało przekazanie tym krajom kolejnych pożyczek – przyp. red.



## 2. SYSTEM EMERYTALNY PORTUGALII DO 2008 R.

Do 2008 r. przeprowadzono następujące reformy systemu emerytalnego Portugalii:

- uwzględniane są zarobki z całej kariery zawodowej,
- wysokość emerytury powiązано z dalszym trwaniem życia (czynnik stabilności systemu),
- kary za wcześniejsze przejście na emeryturę,
- wyższe świadczenia dla osób, które kontynuują pracę po osiągnięciu ustawowego wieku emerytalnego,
- pracownicy administracji publicznej już nie są objęci specjalnym systemem.

Wyniki: wartość emerytur w stosunku do PKB do 2060 r. powinna być praktycznie stabilna (wzrost o 0,2% PKB).

Wydatki na emerytury z ogólnego systemu (składkowego) wynoszą 7% PKB (z wyjątkiem emerytur w ramach systemu dla pracowników administracji publicznej, który już nie obowiązuje).

## 3. ZATRUDNIENIE I OCHRONA PRZED BEZROBOCIEM (STAN DO 2008 R.)

- Tradycyjnie niska stopa bezrobocia – 7,6% w 2008 r.
- Dłuższy okres wypłaty zasiłku dla bezrobotnych, zwłaszcza dla starszych pracowników.
- Polityka aktywizacji zawodowej.

Tabela 1. Wskaźnik zatrudnienia w Portugalii

Wysoki wskaźnik zatrudnienia	Portugalia	Unia Europejska
dla ludności w grupie wiekowej od 20 do 64 lat	73,1%	70,3%
dla ludności w grupie wiekowej od 55 do 64 lat	50,8%	45,5%

## 4. KLUCZOWE WSKAŹNIKI EKONOMICZNE (DO 2008 R.)

- Średni wzrost PKB w latach 2004–2008 – 1,2%.
- Deficyt publiczny jako procent PKB w 2008 r. – 3,7%.
- Udział długu publicznego w PKB w 2008 r. – 72%.
- Udział wynagrodzeń w PKB – 49,8%.

## 5. POLITYKA MAKROEKONOMICZNA

- Polityka makroekonomiczna Portugalii jest zgodna z polityką Unii Europejskiej do 2008 r.
- W 2009 r. również zgodna z wytycznymi UE:
  - 2009 r. to dla Portugalii rok regresu – spadek PKB o 10,2%,
  - rok bodźców dla gospodarki i zatrudnienia,
  - rok zwiększonej ochrony bezrobotnych – rozszerzenie świadczeń nieskładkowych.

## **6. KRYZYS ZADŁUŻENIA – OD 2010 R.**

---

- Nadmierne zadłużenie prywatne – deficyt bilansu płatniczego.
- Swobodny przepływ kapitału.
- Nadmierna płynność kapitału w krajach północnych UE.
- Spadek stóp procentowych w krajach południowych UE.
- Kryzys staje się coraz bardziej dotkliwy.
- Kryzys w strefie euro.
- Kryzys grecki.
- Nagłe zatrzymanie finansowania dla Portugalii.

## **7. KOREKTA FISKALNA**

---

- Portugalia w dalszym ciągu postępuje zgodnie ze wskazaniami europejskimi.
- Memorandum porozumienia w sprawie polityki społecznej:
  - zamrożenie kwot emerytalnych,
  - skrócenie okresu wypłaty zasiłku dla bezrobotnych (w okresie przejściowym),
  - większa elastyczność rynku pracy.
- Ogólny cel: doprowadzenie do wewnętrznej dewaluacji poprzez obniżenie wynagrodzeń i emerytur.

## **8. POLITYKA SPOŁECZNA OD 2011 R.**

---

- Cięcia:
  - w świadczeniach socjalnych,
  - w emeryturach (2 dodatkowe miesiące) – problemy konstytucyjne.
- Specjalne podatki od emerytur.
- Zamrożenie kwot emerytalnych.
- Zmiana kursu polityki społecznej – raport Międzynarodowego Funduszu Walutowego – emerytury jako problem.
- Propozycje kolejnych cięć emerytur, mimo reformy emerytalnej już przeprowadzonej w Portugalii – problemy konstytucyjne.
- Nowa kwestia społeczna: przepaść pokoleniowa.

## **9. SYSTEM EMERYTALNY – WYSIŁKI NA RZECZ OPRACOWANIA ADEKWATNEGO PROGRAMU (OD 2011 R.)**

---

- Dylemat rządu Portugalii: pogodzenie celów krótko- i średniookresowych.
- Zawieszenie wcześniejszych emerytur.
- Spadek liczby nowych emerytów w latach 2011–2013 o 19,5%.
- Wzrost średniego wieku nowych emerytów z 62 lat w 2011 r. do 63,6 lat w 2012 r.

- Wysiłek, aby utrzymać ducha reformy:
  - podniesienie ustawowego wieku emerytalnego z 65 do 66 lat – pierwszy etap,
  - powiązanie wieku emerytalnego z dalszym trwaniem życia w całkowicie automatyczny sposób i bez limitu.

## **10. SYTUACJA NA RYNKU PRACY (OD 2011 R.)** ---

- Nagły wzrost bezrobocia.
- Spadek popytu.
- Brak kredytów dla firm.
- Zanik tendencji niskiego poziomu bezrobocia w Portugalii:
  - stopa bezrobocia – 16,3% w 2013 r. (dla porównania: średnio 7,5% w latach 2004–2008),
  - stopa bezrobocia wśród młodzieży – 35,7% (dla porównania: 17% w 2008 r.).
- Wskaźnik zatrudnienia – 65,6% (dla porównania: 73,1% w 2008 r.), a dla grupy wiekowej 55–64 lata – 46,7% (dla porównania: 50,8% w 2008 r.).
- Długoterminowa stopa bezrobocia – 9,3% (dla porównania: 4% w 2008 r.).
- Bezrobotni bez zasiłku dla bezrobotnych – 41,8% (dla porównania: 27,6% w 2008 r.).
- Spadek liczby ludności czynnej zawodowo (od 2008 r.) – 4,2%.
- Emigracja w 2011 i 2012 r. jako odsetek ludności czynnej zawodowo – 4,1%.

## **11. UBÓSTWO I NIERÓWNOŚCI SPOŁECZNE** ---

- Wskaźnik zagrożenia ubóstwem przed transferami socjalnymi – 46,9% w 2012 r. (43,4% w 2009 r.).
- Wskaźnik zagrożenia ubóstwem po uwzględnieniu transferów socjalnych – 18,7% w 2012 r. (17,9% w 2009 r.).
- Nierówności w dystrybucji dochodów (S80/S20) – 6,0% w 2012 r. (5,5% w 2009 r.).
- Nierówności w dystrybucji dochodów (S90/S10) – 10,7% w 2012 r. (9,2% w 2009 r.).

## **12. SYTUACJA EKONOMICZNA PORTUGALII OD 2011 R.** ---

- Kluczowe wskaźniki ekonomiczne:
  - spadek PKB w latach 2010–2013 – 6,7%,
  - deficyt publiczny w stosunku do PKB w 2013 r. – 5%,
  - udział długu publicznego w PKB w 2013 r. – 132%,
  - udział wynagrodzeń w PKB – 48,2%.
- Zdewastowana gospodarka:
  - spadek popytu publicznego i prywatnego,
  - spadek poziomu konsumpcji publicznej i prywatnej,

- spadek inwestycji publicznych i prywatnych,
- spowolnienie tempa wzrostu eksportu,
- zrównoważony rachunek bieżący.

### **13. WYZWANIA DLA PORTUGALII W XXI WIEKU** ---

W ciągu ostatnich lat portugalski system emerytalny odpowiedział na główne wyzwania:

- poszukiwanie równowagi pomiędzy:
  - adekwatnością świadczeń,
  - stabilnością systemu w krótkim i średnim okresie,
  - wiekiem emerytalnym dla kobiet i mężczyzn (wprowadzenie jednakowego wieku w 1999 r.),
  - podejmowaniem środków, aby utrzymać kontrolę wydatków, poprzez:
    - likwidację specjalnego systemu dla administracji publicznej,
    - zmianę sposobu obliczania świadczeń,
    - wprowadzenie zmiany dalszego trwania życia w obliczeniach emerytalnych, a później przy ustalaniu wieku emerytalnego.

Jednak ze względu na kryzys odnotowano:

- spadek wskaźnika zatrudnienia dla grupy wiekowej 55–64 lata,
- niebezpieczny brak zaufania do systemu po sprzecznych propozycjach różnych podmiotów,
- przewagę krótkoterminowej wizji budżetowej,
- trudności w zrozumieniu przez obywateli reform przeprowadzonych w systemie portugalskim,
- problemy w dialogu społecznym, niezgodne z tradycją portugalską,
- fragmentaryczne i przypadkowe środki wewnętrznej dewaluacji.

### **14. WNIOSKI** ---

- Potrzebujemy polityki zrównoważonego rozwoju w zakresie systemów emerytalnych.
- Musimy sprzyjać późnemu odchodzeniu z rynku pracy, ale to nie wystarczy, jeśli występują problemy rynkowe.
- W programie UE jest pakt fiskalny: ma on zastosowanie do wszystkich krajów członkowskich.
- Wszystkie kraje członkowskie będą miały podobne cele do osiągnięcia.
- Wyniesione doświadczenie: czy przy realizacji zobowiązań paktu fiskalnego należy zachować perspektywę społeczną?

## SUMMARY

---

### **The changing labour market and pension systems: the example of Portugal**

The Eurozone crisis has affected Portugal deeply. Without its own currency and monetary policy, the economy and public finances have fallen prey to the markets. With a sudden stop in financing, the country became dependent on public financing, with strong restrictions, particularly on its budgetary policy.

The economic devastation that followed had obvious consequences for the labour markets, on social security and the pension system.

The decline in demand and the increase of unemployment have advanced in parallel and social security contributions fell. For the troika, social cohesion was not an issue. The traditional role of social security as an automatic stabilizer was being played with increased difficulties.

We will discuss the course of the pension system and the pressures that it has been subjected to, from the freezing of the amounts and the direct decrease in their value, to the increased incidence of taxes and special contributions.

We will assess especially the relations with the labour market, in particular the reduction of incentives for early retirement. Policies of this type had already been carried a few years ago in Portugal, but it was reinforced more recently for structural as well as cyclical reasons. In 2012, the regime of flexibility for retirement age, that allowed for early retirement with a penalty calculated actuarially, was suspended. More recently, in January 2014, the retirement age was increased, without a transition, from 65 to 66 years, and a mechanism for its automatic indexing, based on the average life expectancy, was set up.

Some of these issues had also important consequences in the labour market, as higher unemployment and, on the other hand, a decrease in the labour force and increase of migration of both low and high skilled young persons.

The troika period has just ended in Portugal. But the fiscal compact that lays ahead will continue its challenges. All countries will face similar ones, but the lessons of past years can be, we hope, very important for all European peoples.

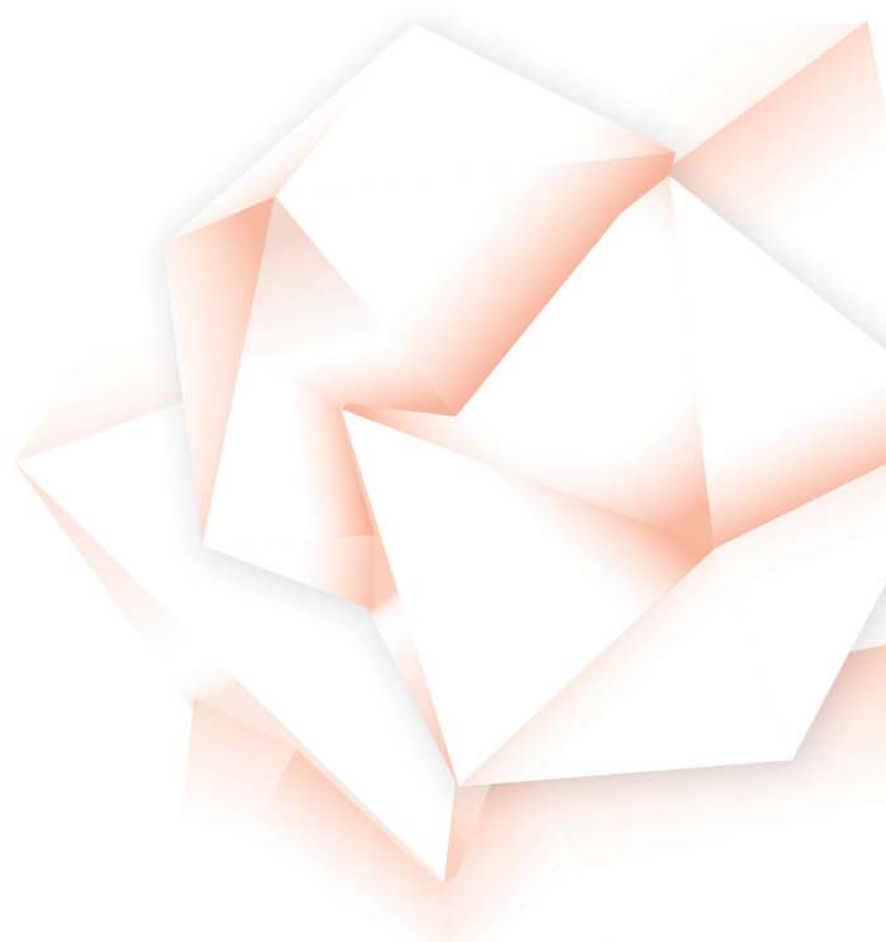
What will be our answer to the question “Can social issues matter?”

**MARIA BORTA** *Zmieniający się  
rynek pracy a systemy emerytalne  
– przykład Mołdawii*

---

**NARODOWA INSTYTUCJA UBEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO W MOŁDAWII**

**MARIA BORTA** *Zmieniający się  
rynek pracy a systemy emerytalne  
– przykład Mołdawii*



## 1. WPROWADZENIE

---

Ubezpieczenia społeczne w klasycznym rozumieniu to system służący osłabianiu i rekompensowaniu skutków ryzyka socjalnego związanego z określonym zagrożeniem wynikającym z działalności zawodowej. System ten jest finansowany wspólnie przez uczestników procesu produkcji społecznej, czyli pracodawców i pracowników.

Rynek pracy z kolei wyraźnie odzwierciedla strukturę gospodarki narodowej, system oświaty i kształcenia zawodowego, jak również najważniejsze tendencje w zakresie dynamiki liczby ludności, mobilności siły roboczej, poziomu bezrobocia oraz wielkości inwestycji w kapitał ludzki.

Liczba ludności to zmienna makroekonomiczna o szczególnych cechach, która oddziałuje na większość procesów ekonomicznych i społecznych. Wywiera ona znaczący wpływ na rynek pracy, wzrost gospodarczy i spójność społeczną.

Procesowi tworzenia się gospodarki rynkowej w Mołdawii towarzyszą aktywne zmiany dotyczące warunków zatrudnienia i struktury rynku pracy. Zarówno w okresach spowolnienia gospodarczego, jak i wzrostu gospodarczego państwo prowadziło politykę zorientowaną na utrzymanie zatrudnienia, ograniczenie skali bezrobocia oraz zapewnienie pomocy socjalnej dla najbiedniejszych.

## 2. SPADEK LICZBY LUDNOŚCI W MOŁDAWII

---

Zmniejszenie się liczby ludności w Mołdawii wynika z negatywnej dynamiki trzech czynników (liczby urodzeń, wskaźnika umieralności oraz migracji zewnętrznej), które determinują wielkość populacji i jej strukturę wiekową. Spadek liczby ludności staje się zjawiskiem trwałym i jest odnotowywany co roku. Wiąże się on ze zmianą systemu wartości – tak indywidualnych, jak i kulturowych, a także z emigracją do innych krajów. W efekcie skutkuje to starzeniem się społeczeństwa. Powoduje to z kolei zmiany w strukturze wiekowej ludności na rzecz osób starszych. Jest to trwała i utrzymująca się tendencja, która stanowi zasadniczy czynnik ryzyka dla struktury populacji w związku z tym, że rośnie liczba osób w podeszłym wieku.

Na dzień 1 stycznia 2014 r. Republika Mołdawii liczyła 3,6 mln mieszkańców. Spadek liczby urodzeń oraz migracja ludności zdestabilizowały strukturę grup wiekowych. Wskutek tego znacząco zmniejszyła się liczba młodych osób, natomiast zwiększyła się liczba osób starszych. Tym samym wzrósł demograficzny wskaźnik starzenia się społeczeństwa.

## 3. PODSTAWOWE WSKAŹNIKI

---

Ewolucja procesów gospodarczych w 2013 r. również wpłynęła na zmiany strukturalne wśród aktywnych zawodowo i zatrudnionych mieszkańców Mołdawii. W tymże roku aktywnych zawodowo było 1235,9 tys. osób, co stanowiło wzrost o 1,8% (21,4 tys.) w porównaniu z poprzednim rokiem (2012).



Udział procentowy ludności w wieku produkcyjnym (15 i więcej lat) wynosił 41,4%. Wskaźnik ten osiągnął najwyższą wartość dla mężczyzn – 44,5%, podczas gdy w przypadku kobiet wynosił 38,6%. Ogółem we wspomnianym okresie było zatrudnionych 1172,8 tys. osób, czyli o 2,3% więcej niż w 2012 r. Poziom zatrudnienia osób w wieku produkcyjnym (15 i więcej lat) wynosił 39,3% przy niewielkim wzroście (o 0,9%) w stosunku do poprzedniego roku. Wśród mężczyzn wskaźnik ten okazał się najwyższy (41,4%), dla kobiet zaś wyniósł 37%.

Liczba bezrobotnych oszacowana zgodnie z kryteriami Międzynarodowej Organizacji Pracy wynosiła w 2013 r. 63,1 tys., czyli o 4,6 tys. mniej niż w poprzednim roku. Wyższy poziom bezrobocia odnotowano wśród mężczyzn – 66% ogółu bezrobotnych. Stopa bezrobocia w Mołdawii wynosiła 5,1% i była niższa niż w 2012 r. (5,6%), w tym wśród mężczyzn i kobiet wynosiła odpowiednio 6% i 4,1%.

Warto podkreślić, że sytuacja dotycząca zatrudnienia ludności wiejskiej jest znacznie bardziej złożona niż w miastach. Większość osób mieszkających na terenach wiejskich prowadzi działalność rolniczą (niesformalizowaną) lub jest zatrudniona w sektorze publicznym (oświata, ochrona zdrowia, kultura, zaplecze socjalne), który ma skromny udział w poziomie zatrudnienia ogółem. Ani sektor rolny, który nie może zapewnić szybkiego wzrostu wydajności pracy, ani sektor publiczny, w którym płace zależą od ograniczonych możliwości lokalnego budżetu, nie są w stanie zapewnić takiego poziomu dochodów, który gwarantowałby godne życie mieszkańcom wsi.

Mołdawia stoi w obliczu kryzysu demograficznego, który ma poważne konsekwencje dla rynku pracy. Wynika on z globalnych zmian demograficznych (spadek liczby urodzeń oraz zmniejszenie się umieralności niemowląt i dzieci), przejścia na system gospodarki rynkowej oraz migracji ludności. Najbardziej niepokojącym problemem jest jednak starzenie się społeczeństwa, które ma zasadniczy wpływ na średnio- i długofalowe funkcjonowanie instytucji publicznych.

Obecnie udział w populacji osób w wieku powyżej 60 lat przekracza poziom 12% (w 2013 r. było to 15,3%). Mimo iż Mołdawia znajduje się teraz w nieco lepszym położeniu niż większość państw europejskich, to jednak dynamika starzenia się ludności prognozowana na kolejne dekady będzie znacznie wyższa niż dzisiaj.

Największym problemem, będącym konsekwencją tych trendów, stanie się stosunek liczby ludności w wieku produkcyjnym do osób w wieku starszym. Z powodu starzenia się społeczeństwa rosną obciążenia podatkowe pracujących, którzy będą musieli utrzymywać większą liczbę osób nieaktywnych zawodowo.

Inny czynnik demograficzny, który ma znaczenie dla rynku pracy, to naturalne kurczenie się liczby ludności. Proces ten został wywołany spadkiem wskaźnika urodzeń z 17,7‰ w 1990 r. do 10,6‰ w 2013 r. oraz wzrostem wskaźnika umieralności

z 9,7‰ w 1990 r. do 10,7‰ w 2013 r. Spadek liczby urodzeń jest naturalny jako tendencja ogólna, natomiast wzrost umieralności pokazuje odchylenie od niej. Zachowanie dynamiki tego procesu demograficznego oraz dalsza migracja siły roboczej doprowadzą do spadku liczby ludności oraz, rzecz jasna, do zmniejszenia się podaży potencjalnej siły roboczej. W ciągu kilku lat z kraju eksportującego siłę roboczą Mołdawia może przekształcić się w jej importera.

#### **4. WPŁYW CZYNNIKÓW DEMOGRAFICZNYCH**

Niekorzystne prognozy demograficzne stawiają pod znakiem zapytania możliwości finansowania systemu ubezpieczeń społecznych. Stanowią też zagrożenie dla stabilności tego systemu i zaufania do niego. Niewielka liczba osób aktywnych zawodowo (spośród których znacząca część otrzymuje zarobki „pod stołem”) nie będzie w stanie odpowiedzieć na zapotrzebowanie związane z utrzymaniem rzeszy emerytów, których jeszcze przybędzie w najbliższych latach.

Starzenie się populacji w Mołdawii rodzi potrzebę znacznego zwiększenia nakładów na zabezpieczenie emerytalne i podniesienia obciążeń finansowych dla pracujących. W związku z tym powstaje pilna konieczność opracowania nowej polityki państwa dotyczącej systemu emerytalnego. Niestety, obecna polityka społeczna nie uwzględnia w należyty sposób stałej tendencji do zwiększania się udziału emerytów w strukturze ludności.

#### **5. PROGNOZY DEMOGRAFICZNE**

W najbliższym czasie liczba ludności Mołdawii będzie wykazywać tendencję spadkową. Z badań przeprowadzonych przez Bank Światowy wynika, że do 2020 r. liczba mieszkańców tego państwa zmniejszy się o 125 tys. osób w stosunku do 2007 r., a do 2050 r. – niemal o 1 mln osób. Ta niekorzystna tendencja będzie wynikiem niższej dynamiki urodzeń w porównaniu z dynamiką umieralności i migracji. W efekcie udział w populacji osób w wieku podeszłym (60 i więcej lat) wzrośnie, a osób młodych (w wieku 0–14 lat) oraz młodzieży i dorosłych (15–59 lat) – zmniejszy się.

Struktura ludności Mołdawii nie będzie zgodna z naturalnym kształtem piramidy wiekowej, której podstawę stanowi duża grupa młodych osób, a szczyt – niewielka liczba emerytów. Struktura ta zostanie zaburzona – znacząco zwiększy się liczba osób starszych, zarówno emerytów, jak i ludzi w wieku produkcyjnym. Czyli wierzchołek piramidy będzie się stopniowo poszerzał, co będzie świadczyć o powolnym, acz nieprzerwanym starzeniu się społeczeństwa.

Ponadto w Mołdawii odnotowuje się wzrost średniej długości życia – w 2012 r. było to 71 lat. Szacuje się, że do 2050 r. zwiększy się ona o 2 lata, czyli będzie wynosić 73 lata. Oczekiwana długość życia w państwach Europy wzrastała mniej więcej

o 4 miesiące na każdy rok kalendarzowy, co spowodowało wzrost oczekiwanej długości życia z 50 lat przed pierwszą wojną światową nawet do 75 lat w chwili obecnej.

Do 2050 r. średni wiek ludności będzie wzrastać znacznie szybciej niż długość życia. Oznacza to wzrost liczby osób starszych w społeczeństwie i starzenie się populacji.

Z obecnych prognoz wynika, że utrzymanie jednego emeryta będzie się wiązać ze zwiększonym obciążeniem dla osób pracujących. O ile więc teraz w Republice Mołdawii do utrzymania jednego emeryta potrzeba 1,6 osób aktywnych zawodowo, to do 2050 r. wskaźnik ten znacząco spadnie, i na 100 osób w wieku 60 i więcej lat przypadnie ok. 130 osób pracujących.

Skutki tych tendencji już doprowadziły do presji demograficznej ze strony populacji osób starszych na grupę osób dorosłych, potencjalnie aktywnych zawodowo i zatrudnionych oraz – co za tym idzie – na cały system emerytalny. Będą też sprzyjać utrzymywaniu się tej presji w przyszłości. Proces ten ma miejsce już dziś – według stanu z 2009 r. budżet państwowego zakładu ubezpieczeń uwzględnia transfery z budżetu państwa, których celem jest pokrycie istniejącego deficytu.

Do wspomnianych obciążeń należy dodać niski poziom zatrudnienia oraz uchylanie się od płacenia składek. System emerytalny jest jeszcze bardziej osłabiany przez istniejący mechanizm redystrybucji (system repartycyjny, ang. *pay-as-you-go*), uznawany za niestabilny w perspektywie długofalowej ze względu na ograniczenia demograficzne. Deficyt budżetowy przewidywany na lata 2012–2050 szacuje się na poziomie 6,2% produktu krajowego brutto.

## **6. REFORMY RZĄDU MOŁDAWSKIEGO**

Ekonomiczny mechanizm funkcjonowania systemu zabezpieczenia społecznego opiera się na zestawie zasad i metod, takich jak: zasada ekwiwalentności (między składkami i świadczeniami), solidarna redystrybucja środków (między osobami ubezpieczonymi o wysokich i niskich dochodach, między pracującymi i bezrobotnymi) oraz zasada badań aktuarialnych w perspektywie średnio- i długoterminowej. Dla ochrony interesów systemu konieczne jest przy tym przestrzeganie szeregu warunków – grupowanie ryzyk socjalnych, ustalenie widełek płac będących podstawą naliczania składek na ubezpieczenia społeczne, normatywne określenie poziomu świadczeń z ubezpieczenia oraz ich proporcji względem płac. Niezwykle ważne jest nie tylko podwyższenie zarobków, ale również odtworzenie siły nabywczej płac i świadczeń emerytalnych.

Biorąc pod uwagę dynamikę starzenia się społeczeństwa, a także towarzyszącą jej przewidywaną w najbliższym czasie niską liczbę urodzeń, rząd Mołdawii musi wprowadzić niepopularne reformy, aby zachować stabilność państwowego

systemu ubezpieczeń społecznych. W tym kontekście rząd rozważa kwestię podwyższenia wieku emerytalnego i wymaganej wysługi lat, wzmocnienie podstawy naliczania wysokości składek dzięki optymalizacji kosztów, przy zniesieniu rozmaitych ulg i preferencji.

Przeprowadzona analiza – zarówno we własnym zakresie, jak i przy wsparciu Banku Światowego oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego – wskazuje na konkretne kierunki działań pozwalające zmniejszyć obciążenie tej części budżetu, która jest przeznaczona na ubezpieczenia społeczne. Po dogłębnym przeanalizowaniu wszystkich propozycji przystąpimy do reformowania systemu ubezpieczeń społecznych w naszym kraju.

## **SUMMARY**

---

### **The changing labour market and pension systems – the example of Moldova**

The labour market clearly reflects the national economic structure, its education and training system, the main trends regarding the population dynamics of a country, workforce mobility, the unemployment rate and the size of investments into human capital.

The population is a macroeconomic variable with specific characteristics that influence the majority of economic and social processes and those phenomena having significant effects on the labour market, economic growth and social cohesion. The decrease of population in Moldova is derived from the negative evolution of the three components (birth, overall mortality, external migration), that determine the number and age structure of the population.

The latter causes the modification of the population structure by age in favour of the elderly groups as a firm and lasting trend, becoming the primary risk factor within the population structure because of the increasing share of pensioners of the third age. On 01.01.2013, the stable population in the Republic of Moldova amounted to 3,559,500 while the share of young population had decreased.

The evolution of business processes during the year 2013 also influenced the structural changes in the active population.

The active population constituted in the fourth quarter of the year 2013 – 1,205,800 this was increasing by 0.4% (5,100) when compared to the fourth quarter of 2012. The activity rate of the population of working age (16–56/61 years) was 47.8%.

The employed population constituted 1,156,500 increasing by 2.4% compared to the fourth quarter of 2012. The employment rate of the population of working age (16–56/61 years) was 45.7%.

The number of unemployed, as estimated on the methodology of the International Labour Office was 49,300 representing 22,100 fewer than in the fourth quarter of 2012. The unemployment rate of the country registered a value of 4.1%, being lower than in the fourth quarter of 2012 (5.9%). We shall emphasize that the employment situation in rural areas is much more difficult than in urban areas. Both agricultural activities which cannot ensure a rapid increase in labour productivity, as well as the employment in the public sector where salaries depend on the limited possibilities of the local budget which cannot provide a level of income required for a decent standard of living.

# CZEŚĆ III

## Potrzeba konsensusu społecznego



**KRZYSZTOF HAGEMER** *Dialog społeczny i konsensus społeczny jako ważny element pokoju społecznego – dialog społeczny jako mechanizm równoważący adekwatność i stabilność świadczeń socjalnych za pomocą umów społecznych*

---

**MIĘDZYNARODOWA ORGANIZACJA PRACY**



**KRZYSZTOF HAGEMEJER** *Dialog społeczny i konsensus społeczny jako ważny element pokoju społecznego – dialog społeczny jako mechanizm równoważący adekwatność i stabilność świadczeń socjalnych za pomocą umów społecznych*



## 1. WPROWADZENIE

---

W każdym społeczeństwie opinia o tym, jakie zabezpieczenie emerytalne uważa się za najodpowiedniejsze, zależy od tego, jakie przeważają poglądy wobec kwestii podziału odpowiedzialności pomiędzy obywateli a państwo, wobec redystrybucji dochodów i wsparcia dla osób ubogich oraz wywodzących się z grup społecznych słabszych ekonomicznie, wobec solidarności międzypokoleniowej itp. Decyzje co do akceptowanego wieku emerytalnego, wysokości gwarantowanego poziomu bezpieczeństwa dochodowego czy też stopień solidarności międzypokoleniowej w finansowaniu emerytur ostatecznie zawsze kształtowane są przez jakieś – pisane czy niepisane – umowy społeczne. Jednak poglądy ludzi dominujące w społeczeństwach ewoluują z czasem wraz ze zmianami uwarunkowań społecznych, kulturowych, demograficznych i gospodarczych. Powinna wówczas następować mniej lub bardziej sformalizowana renegocjacja obowiązujących uprzednio umów społecznych.

Taka renegocjacja odbywa się za pomocą różnych procesów społecznych. Międzynarodowa Organizacja Pracy (MOP) aktywnie wspiera zinstytucjonalizowany dialog społeczny jako niezbędny mechanizm kształtowania, monitorowania i reformowania polityki społecznej.

W niedawno przyjętym zaleceniu nr 202 (2012) dotyczącym krajowych poziomów podstawowego zabezpieczenia społecznego państwa członkowskie MOP jednogłośnie zdecydowały, że: „trójstronna partycypacja organizacji reprezentujących pracodawców i zatrudnionych” stanowi jedną z podstawowych zasad, które powinny przyświecać państwom przy planowaniu, wdrażaniu i monitorowaniu polityki zabezpieczenia społecznego. Zgodnie z tym nowym międzynarodowym standardem pracy każda polityka społeczna musi być rozwijana na drodze rzeczywistego dialogu społecznego na wszystkich etapach procesu, a w szczególności w zakresie monitorowania poprzez systematyczne przeglądy wszelkich jej aspektów – w tym pod kątem sprawiedliwości i stabilności finansowania oraz adekwatności świadczeń.

Adekwatność i stabilność to dwie strony tej samej monety: wszyscy partnerzy dialogu powinni mieć świadomość, że obietnica hojnego świadczenia niezrównoważona stabilnym jego finansowaniem nigdy się nie spełni. Z drugiej strony, jeśli niskonakładowy system emerytalny nie zyska akceptacji jako adekwatny, podważy to w końcu skłonność obywateli do płacenia podatków i składek koniecznych do sfinansowania go. Ten pozornie tani system okaże się także niemożliwy do sfinansowania.

O ile można – jak to uczyniono w wielu krajach europejskich w ramach niedawnych reform emerytalnych – wbudować w systemy emerytalne rozwiązania typu „automatycznego pilota”, dostosowujące uprawnienia do świadczeń, często także ich wysokość, do poziomu przywracającego stabilność finansową, to nie ma podobnych rozwiązań, które by automatycznie strzegły adekwatności świadczeń. Jedynym

zaś gwarantem zrównoważenia adekwatności systemów emerytalnych z ich stabilnością finansową jest oparty na rzetelnej wiedzy i informacji dostępnej wszystkim jego stronom, zinstytucjonalizowany – choć toczący się w różnych formach na wielu poziomach – dialog społeczny.

Jednakże dialog społeczny nie jest czymś, co zachodzi automatycznie, lecz wymaga dobrej woli wszystkich stron. Analiza MOP pokazuje, że czasami zbyt mało uwagi przywiązuje się do poglądów i alternatywnych propozycji wysuwanych przez partnerów społecznych. Niekiedy dialog społeczny ginie w szerszej debacie krajowej, angażującej wielu różnych interesariuszy, w wyniku czego marginalizowana jest rola tych partnerów społecznych, którzy – płacąc składki – są głównymi finansującymi system emerytalny: pracodawców i pracowników. W pewnych przypadkach wartość podjętego dialogu społecznego zostaje podważona, gdy końcowa ustawa wprowadzona w życie lub przedłożona przez rząd do parlamentu nie bierze w ogóle pod uwagę odmiennych stanowisk partnerów dialogu. Niektóre rządy zdają się postrzegać trójstronne konsultacje jako niewiele więcej niż czysty zabieg pedagogiczny, którego celem jest po prostu wyjaśnienie i domaganie się od partnerów społecznych poparcia, aby uzasadnić prowadzoną politykę dostosowania gospodarczego. Na końcu decyduje się o tym wyłącznie na poziomie politycznym.

Kiedy rządy zwracają się do partnerów społecznych i wysłuchują ich obaw, może to doprowadzić do cennego wsparcia reform zarówno przez związki zawodowe, jak i organizacje pracodawców. Dzieje się tak w przypadku takich kwestii, jak: potrzeba wspierania grup słabych ekonomicznie, szczególnie poprzez działania przeciwdziałające wykluczeniu ludzi młodych czy innych grup z rynku pracy, problem nieadekwatnej wysokości przyszłej emerytury dla osób z niskimi zarobkami podczas całej ich kariery zawodowej czy dla tych, którzy nie nabywają pełnych praw emerytalnych, gdyż ich kariery zawodowe z przyczyn od nich niezależnych są krótkie, często przerywane okresami bezrobocia lub pozostawania poza rynkiem pracy z uwagi na konieczność opieki nad dziećmi lub osobami chorymi czy też z powodu wykonywania zawodów niebezpiecznych bądź uciążliwych.

Tam, gdzie trójstronne konsultacje napotykają trudności, związki zawodowe i pracodawcy często kontynuują swoje zobowiązania za pomocą dwustronnych negocjacji i odgrywają czynną rolę w zarządzaniu elementami polityki społecznej, także emeryturami. Przeszłe doświadczenia wyraźnie pokazują, że rzetelnie wynegocjowane reformy zawsze trwały dłużej i działały lepiej, zwłaszcza te podejmowane w czasach kryzysu. W rzeczy samej, dialog społeczny stanowi niezastąpiony składnik planowania mądrej i innowacyjnej polityki, a co ważniejsze, jej skutecznego wdrażania. Nie ma wiarygodnej i realnej alternatywy dla dialogu społecznego jako narzędzia budowania i wprowadzania stabilnych oraz adekwatnych reform emerytalnych.

## 2. UMOWA SPOŁECZNA A EMERYTURA

Oto pytania, które uczestnicy dialogu społecznego powinni okresowo stawiać i na które powinni poszukiwać odpowiedzi, aby stwierdzić, czy istniejący system emerytalny wymaga reform, a jeśli tak, to jakich:

- Czym jest emerytura? Czy ma jedynie przeciwdziałać ubóstwu osób niemogących już pracować, czy też pozwalać na aktywny i dobrze zasłużony odpoczynek po zakończeniu kariery zawodowej?
- Czy i w jakim stopniu należy wspierać tych, którzy z różnych względów nie uzbierali wystarczającego kapitału emerytalnego i grozi im ubóstwo?
- Czy młodzi powinni wspierać starszych, a więc w jakim stopniu pokolenia pracujące powinny czuć się finansowo odpowiedzialne za dochody pokoleń na emeryturze?
- W jakim wieku może nastąpić przejście na emeryturę i czy są powody, dla których niektórzy mogliby przechodzić na emeryturę wcześniej od innych?
- Jaka jest odpowiedzialność jednostki, jaka rodziny, a jaka całego społeczeństwa za poziom życia osób starszych?
- Co społeczeństwo powinno zapewnić: minimalny dochód gwarantowany dla wszystkich, minimalną emeryturę tylko dla tych, którzy płacili dość długo składki, a jedynie świadczenia z pomocy społecznej dla pozostałych, określoną stopę zastąpienia emeryturą uprzednich dochodów z pracy?

Zmieniające się odpowiedzi na powyższe pytania determinują zmiany w rozwiązaniach finansowych i instytucjonalnych systemu emerytalnego.

**Tabela 1. Umowa społeczna a emerytura**

Umowa społeczna stojąca za emeryturą	Alternatywne rozwiązania finansowe i instytucjonalne
Czym jest emerytura?	Proporcje między rozmiarami obowiązkowego ubezpieczenia emerytalnego i poziomem uzyskiwanych świadczeń a rozmiarami ubezpieczeń dobrowolnych.
Co gwarantuje społeczeństwo?	Proporcje pomiędzy systemami o zdefiniowanym świadczeniu a systemami o zdefiniowanej składce.
Ile powinno być solidarności i redystrybucji na rzecz biedniejszych?	Proporcje między systemem finansowania repartycyjnego (PAYG, ang. <i>pay-as-you-go</i> ) a systemem kapitałowym.
	Proporcje między świadczeniami publicznymi a prywatnymi.

Automatyczne mechanizmy nie zastąpią tworzenia dobrej polityki społecznej w dialogu społecznym. Wiele reform wprowadza różne automatyczne mechanizmy, aby zapewnić długofalową stabilność finansową emerytur.

Brak jest podobnych mechanizmów gwarantujących adekwatność przepisów i działań w zakresie zabezpieczenia społecznego. Jedynym mechanizmem – dalekim od automatyzmu – jest prowadzenie wysokiej jakości polityki społecznej w drodze trójstronnego dialogu społecznego opartego na wciąż pogłębianej wiedzy wszystkich jego uczestników, opartego na uzgodnionych i zrównoważonych celach dotyczących adekwatności społecznej i gospodarczej świadczeń oraz uprawnień do nich, zbilansowanych z krótko- i długoterminowymi celami innych dziedzin polityki społecznej i gospodarczej.

### **3. CO TO JEST TRÓJSTRONNY DIALOG SPOŁECZNY?**

- Dialog społeczny obejmuje wszystkie rodzaje negocjacji, konsultacji lub wymiany informacji między przedstawicielami rządów, pracodawców i pracowników albo między przedstawicielami pracodawców i pracowników w sprawach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania w dziedzinie polityki gospodarczej i społecznej.
- Trójstronność to współdziałanie rządów, pracodawców i pracowników (poprzez swoich przedstawicieli) jako równych i niezależnych partnerów w celu znalezienia rozwiązań problemów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania.

### **4. W JAKI SPOSÓB DIALOG SPOŁECZNY JEST ZINSTYTUCJONALIZOWANY?**

Dialog społeczny jest zinstytucjonalizowany na trzy sposoby:

1. Forum wymiany informacji, które jest najprostszą formą dialogu społecznego. Oznacza ono tylko pewien stopień zaufania między stronami.
2. Forum konsultacji umożliwiające wymianę poglądów, które mogą doprowadzić do tego, że jedna strona ponownie rozważy swoje stanowisko, ale niekoniecznie. Konsultacje polegają na pytaniu innych o ich opinie i stworzeniu im możliwości ustosunkowania się, oznaczają również uważne rozważenie przedstawionych poglądów. Nie oczekuje się, że konsultacje doprowadzą do porozumienia.
3. Forum negocjacji, na którym prowadzone są dyskusje pomiędzy stronami o różnych lub sprzecznych interesach w celu osiągnięcia porozumienia (np. w formie paktów społecznych). W przypadku braku możliwości osiągnięcia porozumienia ważne jest zakończenie negocjacji odpowiednim wnioskiem.

Możliwe jest, że proces trójstronnego dialogu społecznego będzie obejmował wszystkie trzy opcje w różnym czasie. Jednakże, jeśli proces rozpoczyna się na jednym poziomie (takim jak konsultacje), nie powinien przechodzić na inny poziom (taki jak negocjacje) bez zgody wszystkich stron.

## **5. WARUNKI WSTĘPNE DLA POWODZENIA ŚWIADOMEGO TRÓJSTRONNEGO DIALOGU SPOŁECZNEGO**

---

- Demokratyczne podstawy i wolność zrzeszania się.
- Silne, legalne, niezależne i reprezentatywne organizacje pracowników i pracodawców.

Partnerzy społeczni muszą mieć techniczne możliwości prowadzenia dyskusji z rządem na równych prawach. Oznacza to, że powinni mieć zarówno kompetencje, jak i niezbędne zasoby techniczne: dostępność ekspertów w dziedzinie technik zarządzania, ekonomistów, statystyków, prawników. W tym kontekście olbrzymie znaczenie dla budowania dialogu społecznego ma tworzenie potencjału wszystkich partnerów w wyżej wymienionych dziedzinach.

- Wola polityczna i długoterminowe zaangażowanie wszystkich stron dialogu społecznego.
- Odpowiednie wsparcie instytucjonalne.  
Należyte ramy prawne, silna i sprawna administracja pracy, mechanizmy zapobiegania sporom pracowniczym i ich rozwiązywania oraz instytucje ułatwiające negocjacje zbiorowe.

## **6. WNIOSKI Z DYSKUSJI NA FORUM MIĘDZYNARODOWEJ KONFERENCJI PRACY NA TEMAT ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO W CZERWCU 2011 R.**

Trójstronność oraz dialog społeczny oparte na wolności zrzeszania się i skutecznym uznawaniu prawa do negocjacji zbiorowych są kluczowymi elementami przyczyniającymi się do trwałości systemów zabezpieczenia społecznego, w których systemy nieskładkowe i składkowe wzajemnie się uzupełniają.

Krajowa polityka zabezpieczenia społecznego powinna być realizowana na zasadach dobrych rządów z ogólną odpowiedzialnością państwa i stałym udziałem partnerów społecznych.

Inwestowanie w ludzi poprzez systemy zabezpieczenia społecznego wymaga środków, które powinny być dostarczane przez przedsiębiorstwa, pracowników, gospodarstwa domowe oraz przez innych płatników i podatników. Ważne jest więc znalezienie racjonalnej równowagi między krótko- i długoterminowymi kosztami oraz korzyściami systemów zabezpieczenia społecznego dla społeczeństwa oraz różnych grup finansistów i beneficjentów.

Stale monitorowanie i ocena przez partnerów społecznych krótko- i długoterminowej skuteczności oraz efektywności poszczególnych programów i systemów zabezpieczenia społecznego, w tym badań aktuarności, jest ważnym mechanizmem, który w razie potrzeby może doprowadzić do reform i korekt.

Systemy zabezpieczenia społecznego muszą być dobrze zarządzane i administrowane, żeby były w stanie zapewnić skuteczność w osiągnięciu uzgodnionych celów, efektywność zużytkowania zasobów oraz przejrzystość, tak aby zyskać zaufanie wszystkich tych, którzy je finansują i którzy z nich korzystają.

Aktywny udział wszystkich zainteresowanych stron, w szczególności pracowników i pracodawców, poprzez skuteczne mechanizmy dialogu społecznego i trójstronnego nadzoru, jest jednym z ważnych środków do zapewnienia dobrego zarządzania systemem zabezpieczenia społecznego.

Ogólna odpowiedzialność za skuteczny i efektywny system zabezpieczenia społecznego spoczywa na państwie, w szczególności w zakresie tworzenia politycznego zaangażowania i odpowiedniej polityki, ram prawnych i regulacyjnych oraz nadzoru, w celu zagwarantowania odpowiedniego poziomu świadczeń, dobrych rządów i zarządzania oraz ochrony nabytych praw beneficjentów i innych uczestników.

Dialog społeczny ma zasadnicze znaczenie dla:

- identyfikacji i zdefiniowania priorytetowych celów polityki,
- zaprojektowania odpowiednich świadczeń, uprawnień i metod ich zapewnienia,
- podziału obciążeń finansowych między pokoleniami oraz między płatnikami i podatnikami,
- konieczności znalezienia równowagi między oczekiwaniami społecznymi a ograniczeniami finansowymi.

Dialog społeczny jest ważnym środkiem do zapewnienia stałego monitorowania stabilności finansowej i adekwatności społecznej, a także skuteczności i efektywności zarządzania oraz administrowania systemem.

Jest on równie istotny w egzekwowaniu istniejącego prawa ubezpieczeń społecznych, tak aby należne składki były opłacane przez wszystkich zobowiązanych do ich płacenia, a świadczenia zagwarantowane wszystkim uprawnionym. Wymaga to dobrze wyposażonych i wyszkolonych publicznych służb inspekcji, które zapewnią egzekwowanie prawa i będą zapobiegać uchylaniu się od płacenia składek, nadużyciom finansowym oraz korupcji. Potrzebne jest do tego również aktywne monitorowanie przez pracodawców, pracowników i innych interesariuszy.

Aby odgrywać oczekiwaną aktywną rolę w zapewnieniu dobrego zarządzania systemem zabezpieczenia społecznego, wszyscy pracownicy i pracodawcy muszą być świadomi istniejących przepisów zabezpieczenia społecznego i pojawiających się wyzwań oraz je rozumieć. Państwa członkowskie MOP powinny rozważyć włączenie podstawowej wiedzy na temat zabezpieczenia społecznego do programów kształcenia i szkolenia na różnych poziomach krajowych systemów edukacji. Organizacje pracodawców i pracowników muszą zwiększyć swój potencjał, aby móc dzielić się wiedzą w zakresie zabezpieczenia społecznego ze swoimi członkami,



a także aktywnie uczestniczyć w dialogu społecznym na temat polityki zabezpieczenia społecznego oraz w zakresie monitorowania i nadzoru systemów zabezpieczenia społecznego.

## **7. ZALECENIE MIĘDZYNARODOWEJ ORGANIZACJI PRACY NR 202 (2012) W SPRAWIE KRAJOWEGO MINIMALNEGO ZAKRESU OCHRONY SOCJALNEJ**

---

Kraje członkowskie MOP jednogłośnie uzgodniły i przyjęły następujące zasady jako nową międzynarodową normę pracy:

- Trójstronny udział reprezentatywnych organizacji pracodawców i pracowników jest jedną z podstawowych zasad, którymi powinny kierować się państwa w zakresie projektowania, wdrażania i monitorowania polityki ochrony socjalnej.
- Politykę zabezpieczenia społecznego należy tworzyć w drodze skutecznego dialogu społecznego i z udziałem społeczeństwa.
- Partnerzy społeczni powinni uczestniczyć w tworzeniu i realizacji polityki społecznej na wszystkich etapach tych procesów, w szczególności w zakresie monitorowania i oceny (należy przeprowadzać regularne przeglądy właściwego podziału środków i stabilności finansowania oraz adekwatności świadczeń i uprawnień do nich).

## **SUMMARY**

---

### **Social dialogue as a mechanism to balance social benefits adequacy and sustainability through social contracts**

In any society, the kind of retirement provisions considered to be adequate depends on the prevailing attitudes towards the distribution of responsibility between the individuals and the state, towards the redistribution and support to be provided to the poor and vulnerable, towards intergenerational solidarity etc. At what age retirement happens, what is the level of income security guaranteed and to whom, what is the degree of intergenerational solidarity in financing pensions – these are the issues which are usually agreed on and which form part of implicit and explicit social contracts. But these attitudes evolve over time as the social, cultural, demographic and economic conditions change. Renegotiating the social contracts embedding them has to follow.

Such renegotiating takes place through various social processes: ILO actively supports institutionalised social dialogue as an indispensable mechanism in the shaping, monitoring and reforming of social policies.

In the recently adopted Recommendation no. 202 (2012) concerning national floors of social protection, ILO member countries unanimously agreed that:



“tripartite *participation* of representative organizations of employers and workers” is one of the core principles which should guide countries in the design, implementation and monitoring of social protection policies. According to this new international labour standard all social security policies should be developed through effective social dialogue and social participation, social partners should participate at all stages of the process and in particular in its monitoring through regular reviews of all its aspects – including fairness and the sustainability of financing and benefit adequacy.

Adequacy and sustainability are two sides of the same coin: all partners of the dialogue should be made aware that generous benefit promise unbalanced by sustainable financing will never materialize, on the other hand if a low-cost pension system is not accepted as adequate, eroded will be the willingness to pay the taxes and contributions necessary to finance it.

While one may built-in into pension systems – as it has been done in many countries in Europe as part of recent pension reforms – “automatic pilots” to secure their financial sustainability, there are no similar “automatic pilots” to secure adequacy other than well-informed, institutionalized social dialogue.

Social dialogue however is not something that happens automatically and requires good will on all sides. The ILO review shows that sometimes we observe that little weight has been put on the social partners’ views and alternative proposals. Sometimes the social dialogue has tended to be diluted in a broader attempt at national debate, which involved a wide range of stakeholders, resulting in an effective marginalization of the role of the social partners. In some instances, the value of any social dialogue undertaken has been nullified when the final legislation enacted or submitted by government to parliament differed substantially from the text on which consultations had been based. Some governments see tripartite consultations as little more than a mere pedagogic exercise, the purpose of which is simply to explain to and solicit the social partners’ endorsement of the rationale behind the policies of economic adjustment. These policies in turn are eventually decided exclusively at the political level.

When governments do reach out to social partners and listen in a responsive way to their concerns, the outcome can lead to valuable support for the reforms from both the trade unions and employers’ organizations. This happens in relation to issues such as the need to support vulnerable groups notably through measures to integrate young people into the labour market, or the problem of inadequate pension coverage or benefits for those with low pay, precarious or discontinued careers which do not permit adequate accumulation of pension rights, or hazardous or arduous jobs.

Where tripartite consultations with the government encounter difficulties the social partners continue to take their responsibilities, through bipartite negotiations, and play an active role in the governance of pension. Past experience clearly demonstrates that negotiated reforms have always worked better, particularly in times of crisis. Indeed, social dialogue is an essential ingredient of the design of smart and innovative policies and, more importantly, their effective implementation. There is no credible and viable alternative to social dialogue as a tool for devising and delivering sustainable and adequate pension reforms<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Hedva Sarfati and Youcef Ghellab, The political economy of pension reforms in times of global crisis: State unilateralism or social dialogue? Social Security Policy Briefings No 9, Geneva, International Labour Office 2012.



**HERBERT RISCHE** *Spółeczna  
dyskusja i dialog społeczny  
na temat długoterminowych  
perspektyw zabezpieczenia  
emerytalnego – doświadczenia  
Niemiec*

---

**DEUTSCHE RENTENVERSICHERUNG BUND**

**HERBERT RISCHÉ** *Spółeczna  
dyskusja i dialog społeczny  
na temat długoterminowych  
perspektyw zabezpieczenia  
emerytalnego – doświadczenia  
Niemiec*



## 1. WPROWADZENIE

---

Spoleczna dyskusja dotycząca długofalowego rozwoju zabezpieczenia emerytalnego była w Niemczech – jak i w innych krajach wysoko rozwiniętych – dosyć długo prowadzona jednowymiarowo, jeśli chodzi o przyczyny, cele oraz alternatywę dla stosowanych rozwiązań i działań. Jako ważny powód koniecznego przeprowadzenia reform podaje się zmiany demograficzne, które będą miały wpływ na system emerytalny. Celem zaproponowanych rozwiązań jest w związku z tym przede wszystkim zagwarantowanie zrównoważonego finansowania systemu zabezpieczenia emerytalnego. Jako najpilniejsze działanie pojawia się w tych dyskusjach odwrót – całkowity bądź częściowy – od finansowania na zasadzie repartycji oraz rozbudowa kapitałowych form zabezpieczenia emerytalnego. Ten kierunek socjalno-politycznej debaty został w dużym stopniu ukształtowany przez impulsy pochodzące z międzynarodowych instytucji, takich jak Bank Światowy czy Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) i ostatecznie znalazł swoje odzwierciedlenie w wielu ustawach reformujących system, które uchwalono w ostatnim dziesięcioleciu ubiegłego i pierwszej dekadzie bieżącego wieku. W Niemczech, w porównaniu z innymi państwami Europy, uczyniono to w sposób względnie umiarkowany.

W obliczu skutków tej polityki, szczególnie jeśli weźmiemy pod uwagę mający swoje początki w 2007 r. kryzys rynków finansowych i zadłużanie się państw oraz trwającą od tamtej pory fazę spadków, narasta przekonanie, że ta jednowymiarowa dyskusja jest zbyt płytka. Przyczynami konieczności przeprowadzenia reform są bowiem nie tylko zmiany demograficzne, ale też zmiany w wielu innych obszarach życia społecznego i gospodarczego, a zwłaszcza na rynku pracy. Celem reform nie może być tylko i wyłącznie zapewnienie długotrwałego i stałego, a więc zrównoważonego finansowania systemu zabezpieczenia emerytalnego. Odpowiedni wymiar świadczeń powinien mieć co najmniej taką samą rangę. A w odniesieniu do konkretnych zmian coraz bardziej problematyczna staje się jednostronna koncentracja na rozbudowie pokrycia kapitałowego, ponieważ nie uwzględnia ona niektórych rzeczywistych potrzeb.

Doświadczenia poprzednich dziesięcioleci pokazują więc, że proste analizy i propozycje rozwiązań mogą wprawdzie przekonywać w teoretycznych modelach, jednak w skomplikowanej społecznej rzeczywistości nie prowadzą do zadowalających, stałych efektów. Poza praktyką rzekomych milowych kroków powinno się rozważyć dalsze wprowadzanie reform systemu emerytalnego małymi, ale możliwymi do zrewidowania etapami. Tylko w ten sposób będzie można sprostać różnorodnym potrzebom i interesom społeczeństwa, a także określić właściwe warunki ramowe dla zabezpieczenia emerytalnego.

## 2. DYSKUSJA O ZABEZPIECZENIU EMERYTALNYM

---

Dyskusja na temat rozwoju zabezpieczenia emerytalnego powinna zawsze przebiegać dwutorowo. Z jednej strony system zabezpieczenia emerytalnego musi być oceniany pod kątem tego, czy i na ile udaje mu się zapewnić wystarczające materialne zabezpieczenie ludzi na starość, na wypadek inwalidztwa lub śmierci członków rodziny. Zawiera się w tym także oczywiście zagadnienie zapobiegania zubożeniu na starość. Z drugiej strony system musi być tak skonstruowany, by finansowanie świadczeń dla starszej generacji nie było zbyt wielkim ciężarem dla młodszej.

Ważne jest przy tym, by zawsze zwracać uwagę na dwie strony medalu – zagwarantowanie zabezpieczenia na odpowiednim poziomie, a jednocześnie uniknięcie przeciążenia terażniejszych i przyszłych płatników składek. Tym samym zwerbalizowane zostało być może najważniejsze doświadczenie płynące z niemieckiej dyskusji na temat rozwoju zabezpieczenia emerytalnego.

Ten podwójny wymóg czyni niezbędnym ciągłe reformowanie systemu, gdy zmieniają się istotne uwarunkowania demograficzne, społeczne lub ekonomiczne. Zabezpieczenie emerytalne może funkcjonować na dłuższą metę jedynie wtedy, kiedy jest każdorazowo dostosowywane do istniejących warunków społeczno-ekonomicznych – tylko wtedy ma przed sobą przyszłość. To prawda niezależnie od tego, czy system zabezpieczenia emerytalnego finansowany jest w ramach modelu repartycyjnego, czy kapitałowego. Przy czym, moim zdaniem, minione lata wyraźnie pokazały, iż o wiele łatwiej jest dokonywać zmian w systemach finansowanych w ramach modelu repartycyjnego.

## 3. ZMIANY DEMOGRAFICZNE – DOMINUJĄCY TEMAT W DYSKUSJI O PERSPEKTYWACH ZABEZPIECZENIA EMERYTALNEGO

---

Na społecznej debacie na temat długoterminowych perspektyw zabezpieczenia emerytalnego w Niemczech – jak i w wielu innych krajach rozwiniętych – odcisnęły swoje piętno nadchodzące przemiany demograficzne i ich wpływ na system emerytalny. Starzenie się społeczeństwa, wzrost liczby ludzi w wieku emerytalnym i mniejsza liczebność młodych zdominowały dyskusję w świecie nauki, w mediach i polityce. Dlatego wcale nie dziwi fakt, iż reformy systemu emerytalnego, wdrażane w Niemczech od końca lat 80. ubiegłego wieku, były ukierunkowane przede wszystkim na dostosowanie tego systemu do zmian demograficznych.

W działaniach tych chodziło głównie o gwarancję długofalowego finansowania ustawowego ubezpieczenia emerytalno-rentowego także w sytuacji przemian demograficznych. Ukuto przy okazji termin *financial sustainability*, zapożyczony z naukowych dyskusji w obszarze angloamerykańskim, oznaczający finansową trwałość i stabilność systemów emerytalno-rentowych. Za podstawowy sposób mający tę trwałość

zapewnić uznano przesunięcie akcentów z modelu repartycyjnego na rzecz systemu kapitałowego. Debata publiczna o reformie emerytalnej koncentrowała się na tym właśnie rozwiązaniu. Ten trend pogłębiały jeszcze impulsy płynące ze strony międzynarodowych instytucji, takich jak Bank Światowy czy OECD. Miało to również swoje odzwierciedlenie w ustawach wprowadzających reformy, uchwalonych i wdrożonych w ostatnim dziesięcioleciu XX wieku i pierwszej dekadzie obecnego stulecia.

Działania reformatorskie skupiały się na nowym rozłożeniu uwarunkowanych demograficznie obciążeń w ubezpieczeniach emerytalnych. Bez tych reform przyszli płatnicy składek, z powodu starzenia się społeczeństwa, zostaliby obciążeni coraz wyższymi składkami emerytalnymi. Niosłoby to ze sobą – tutaj przywołam moją uwagę ze wstępu – niebezpieczeństwo przeciążenia przyszłych pokoleń płatników składek. Dlatego reformy mają ograniczyć wydatki na świadczenia i ich wzrost, aby w ten sposób i emeryci mieli swój udział w ponoszeniu obciążeń demograficznych. W związku z tym:

- Ograniczono poszczególne elementy świadczeń ubezpieczenia emerytalno-rentowego lub całkiem je zniesiono, np.:
  - zlikwidowano rentę z tytułu niezdolności do wykonywania zawodu lub zniesiono zaliczanie do okresów składkowych czasu nauki w szkole i na studiach,
  - wprowadzono ograniczenia dotyczące renty rodzinnej, okresów zaliczanych do składkowych według ustawy o obcym prawie emerytalno-rentowym, a także w przypadku ekspektatyw – emerytury dla długoterminowo bezrobotnych.
- Rozpoczęto stopniowe obniżanie poziomu świadczeń w długiej perspektywie czasowej, np. poprzez:
  - wprowadzenie składek dla emerytów przy ubezpieczeniu zdrowotnym i opiekuńczym,
  - od 2001 r. – obniżenie poziomu emerytury poprzez współczynnik Riesterera i współczynnik trwałości (współczynniki zastosowane we wzorze waloryzacji emerytur).

Stopa zastąpienia netto przed opodatkowaniem: 59,8% w 1979 r., 52,6% w 2001 r., 48,7% w 2013 r., cele wyznaczone przez politykę: minimum 46% do 2020 r. i 43% do 2030 r.

- Podniesiono wiek emerytalny oraz obniżono świadczenia przy wcześniejszym przejściu na emeryturę, np. poprzez:
  - podniesienie wieku przejścia na wcześniejszą emeryturę dla kobiet, bezrobotnych i długo ubezpieczonych – do granicy powszechnego wieku emerytalnego, obniżenie świadczeń przy wcześniejszym przejściu na emeryturę (uchwalone jeszcze w trakcie reformy emerytalnej z 1992 r.),
  - podwyższenie powszechnego wieku emerytalnego (w 2007 r.).



Związane z tymi działaniami ograniczenie wydatków na ubezpieczenia emerytalne przyniosło skutek w postaci utrzymania wysokości składek na dotychczasowym poziomie, co doprowadziło do pożądanego odciążenia przyszłych płatników składek. Poza tym państwo również zaczęło brać udział w ponoszeniu demograficznych kosztów zabezpieczenia emerytalnego – zwiększono dotację federalną finansowaną z podatków, co także wpłynęło na odciążenie płatników składek.

Aby ubezpieczeni, pomimo ograniczania świadczeń w ustawowym ubezpieczeniu emerytalnym, mogli w przyszłości dysponować wystarczającymi dochodami na starość, potrzebują oprócz ustawowej emerytury dodatkowych oszczędności. Dlatego też w toku reform wprowadzono znaczące państwowe wsparcie dla tych wszystkich ubezpieczonych, którzy odkładali część swoich dochodów na dodatkowe zabezpieczenie kapitałowe na starość. Specjalną, szczególnie popularną formę wsparcia stanowi tzw. emerytura Riestera (*Riester-Rente*, od nazwiska ministra federalnego, który wprowadził to uregulowanie).

W wyniku powyżej opisanych działań, zgodnie z zaleceniami Banku Światowego i OECD, rozpoczęto rozbudowę zabezpieczenia kapitałowego. Wprowadzane reformy stopniowo modyfikują emeryturę ustawową w systemie repartycyjnym w stronę kapitałowych systemów indywidualnego lub zakładowego zabezpieczenia emerytalnego.

Podobną drogą podążyły praktycznie wszystkie kraje europejskie, przy czym w Niemczech, w mojej ocenie, wcielono w życie względnie umiarkowaną wersję reformy. Ubezpieczenia emerytalne oparte na modelu repartycyjnym mają nadal dominującą pozycję w całym systemie zabezpieczenia na starość i – zgodnie z wolą najważniejszych aktorów sceny politycznej – utrzymają ją w przyszłości. Podsumujmy – należy podkreślić, iż różne instytucje (w tym i OECD) w swoich ocenach niemieckiego systemu zabezpieczenia emerytalnego po reformach potwierdzają, że dzięki podjętym działaniom zapewniono stabilne i trwałe finansowanie ustawowego ubezpieczenia emerytalnego w długiej perspektywie czasowej.

Na tę ocenę nie powinien znacząco wpłynąć wdrożony przez nowy rząd pakiet reform emerytalno-rentowych. Co prawda, zawiera on dwa uregulowania prowadzące do znacznego zwiększenia wydatków, jak podwyższenie świadczeń dla matek, które urodziły dzieci przed 1992 r., oraz wprowadzenie możliwości przechodzenia na emeryturę w wieku 63 lat dla osób szczególnie długo ubezpieczonych (45 i więcej lat składkowych) bez redukcji świadczeń, jednakże ten wzrost wydatków jest ograniczony czasowo. Możliwość przejścia na emeryturę w wieku 63 lat bez cięć w świadczeniach dotyczy tylko ubezpieczonych z roczników 1951 i 1952, następnie ustawa przewiduje stopniowe podniesienie tej granicy wieku do 65 lat. Dla ubezpieczonych z roczników 1964 i młodszych obowiązują już dotychczasowe granice wiekowe.

#### **4. PRZEZ REFORMY DO NIŻSZYCH STAWEK SKŁADEK**

Jakie były skutki reform systemu emerytalnego wdrażanych w Niemczech od wczesnych lat 90.? Jakie zdobyliśmy doświadczenia przy tej okazji?

Reformy te bez wątpienia przyczyniły się do odciążenia płatników w związku z wysokością składek ustawowego ubezpieczenia emerytalnego, zarówno w przyszłości, jak i dziś. Stawka składki ubezpieczenia emerytalnego od końca lat 50. do połowy lat 90. minionego wieku stale rosła (co prawda, z pewnymi wahaniami). W latach 1997–1999 wynosiła 20,3% dochodów. Od tamtej pory udało się ją znacznie obniżyć. Obecnie wynosi 18,9% i jest niższa niż w 1986 r. I to pomimo tego, iż sytuacja demograficzna znacznie się pogorszyła – w 1986 r. na jedną osobę w wieku 65 lat i więcej przypadały cztery osoby w wieku produkcyjnym (20–65 lat), podczas gdy obecnie są to jedynie trzy osoby.

Jednocześnie stwierdzamy, że rezerwy finansowe ubezpieczeń emerytalno-rentowych w minionych latach zwiększyły się. Obecnie dysponujemy rezerwą w wysokości ponad 32 mld euro, co odpowiada wydatkom na emerytury w okresie 1,8 miesiąca. Ubezpieczenia emerytalne mają się więc w Niemczech tak dobrze, jak nigdy od zjednoczenia w 1990 r.

Dobra sytuacja finansowa ubezpieczeń emerytalnych wynika bez wątpienia z tego, iż w Niemczech w ostatnich latach mogliśmy odnotować bardzo pozytywne tendencje rozwoju gospodarczego. Niemcy w porównaniu z innymi krajami w dobrej kondycji przetrwały kryzys na rynkach finansowych i kapitałowych w latach 2007/2008 i od tego czasu mogą się pochwalić ponadprzeciętnie dobrym rozwojem gospodarczym. Liczba bezrobotnych – wbrew tendencjom w innych państwach Unii Europejskiej – w ostatnich latach wyraźnie spadła. Natomiast liczba zatrudnionych i wynagrodzenia znacznie wzrosły.

Wiele przemawia za tym, że również niemiecki system zabezpieczenia społecznego przyczynił się do dobrego rozwoju gospodarczego. Dba on z jednej strony o interesy zatrudnionych, gdyż gwarantuje zabezpieczenie na wypadek bezrobocia, choroby i na starość, z drugiej zaś strony – dba o interes gospodarczy państwa, gdyż unika zbyt wysokich obciążeń składkami. W tym kontekście reformy minionych dziesięcioleci przyniosły bez wątpienia pozytywne efekty.

#### **5. REFORMY A PRZESUWANIE RYZYKA NA JEDNOSTKĘ**

Ważne jest, by nie przeoczyć dwóch spraw. Po pierwsze, wraz z przesunięciem akcentów w systemie emerytalnym z modelu repartycyjnego na kapitałowy, wynikającym z wdrożonych w przeszłości reform, dokonuje się też przesunięcie ryzyka z ogółu na jednostkę. Trzeba więc będzie podjąć decyzję, na ile chcemy to zjawisko ze względów społecznych tolerować, a nawet wspierać. Po drugie, nie można

zapominać, iż co prawda finansowa trwałość i stabilność systemu emerytalnego jest ważna i konieczna, to nie wolno tracić z oczu nadrzędnego celu, jakim jest odpowiednie zabezpieczenie osób w podeszłym wieku. Tym dwu aspektom przyjrzymy się bliżej.

Wróćmy do pierwszego problemu. Istotna różnica pomiędzy systemem repartycyjnym a kapitałowym zabezpieczenia emerytalnego wiąże się z zagadnieniem, kto ponosi ryzyko nieoczekiwanych zmian gospodarczych lub demograficznych. Dotyczy to np. rosnącej oczekiwanej długości życia emerytów, tendencji na rynkach kapitałowych lub sytuacji na rynku pracy. W systemach kapitałowych to jednostka ponosi ryzyko, gdy zachodzi niekorzystna zmiana. W systemach repartycyjnych przynajmniej z zasady istnieje możliwość rozdzielenia tego ryzyka w drodze decyzji politycznej (również krótkofalowo) na ubezpieczonych, emerytów czy państwo jako dodatkowe źródło finansowania. Tym samym przesunięcie akcentów w systemie emerytalnym w stronę modelu kapitałowego oznacza zawsze większe ryzyko dla pojedynczego ubezpieczonego.

Ponieważ jednostce trudno jest oszacować ryzyko związane z zabezpieczeniem emerytalnym, tym ważniejsze, moim zdaniem, jest ze względów polityczno-społecznych zachowanie powściągliwości w przenoszeniu tego ryzyka na ubezpieczonego. Dlatego też zawsze uważałem za słuszne, iż w Niemczech w sferze polityki społecznej zachowano umiar w tej kwestii. Bardzo się cieszę, że nie zaszliśmy tak daleko jak np. w Wielkiej Brytanii, na Węgrzech czy w innych krajach.

Jeżeli chodzi o drugą sprawę, to finansowa trwałość i stabilność, również w czasach przemian demograficznych, jest ważnym, ale – co wciąż podkreślam – nie jedynym warunkiem, by system zabezpieczenia emerytalnego miał przed sobą przyszłość. Równie ważny jest odpowiedni poziom zaopatrzenia ludzi na starość. Ten aspekt, który przez długie lata w dyskusjach politycznych i gospodarczych nie odgrywał prawie żadnej roli, zyskuje w ostatnim czasie na znaczeniu. Aktualne publikacje OECD są tego dobrym przykładem.

Także i w Niemczech w ostatnich latach ożywiła się dyskusja na temat tego, czy przyszłe świadczenia emerytalne są jeszcze wystarczające. W kręgach naukowych i mediach prowadzona jest debata o tym, czy i w jakich warunkach zubożenie na starość może ponownie stać się ogólnospołecznym problemem. Czasami podchodzi się do tego zbyt pesymistycznie. Sądzę, że bez odpowiedniej ingerencji państwa ryzyko biedy na starość dla pewnych grup społecznych może w przyszłości wzrosnąć. Uważam, że polityka społeczna jest na dobrej drodze do wypracowania rozwiązań, które będą przeciwdziałać tym tendencjom.

Nowy rząd federalny uczynił już pierwszy krok w tym kierunku. Pierwszego lipca 2014 r. wszedł w życie pakiet reform, który przewiduje m.in. znaczącą poprawę

sytuacji w zakresie rent z tytułu niezdolności do pracy. Dzięki temu ryzyko biedy na wypadek inwalidztwa, obecnie wielokrotnie wyższe niż ryzyko biedy na starość, powinno zostać znacznie obniżone. Nie wszystkie ustalenia w ramach wspomnianego pakietu są oceniane pozytywnie z punktu widzenia ubezpieczeń emerytalno-rentowych (już krótko o tym wspomniałem wcześniej), ale działania na rzecz ulepszenia rent z tytułu niezdolności do pracy należy przyjąć bez zastrzeżeń.

## **6. WNIOSKI**

---

Dużą część reform z minionych lat podejmowano po to, aby zagwarantować finansową trwałość i stabilność systemu zabezpieczenia emerytalnego pomimo przemian demograficznych. I okazało się to potrzebne, ale niewystarczające, ponieważ finansowa trwałość i stabilność rent i emerytur to tylko jedna strona medalu. Drugą zaś jest trwałość i stabilność społeczna. Systemy emerytalno-rentowe muszą w zmieniających się warunkach, np. na rynku pracy, oferować odpowiednie świadczenia, by nie stracić legitymizacji dla swojego istnienia. Niezbędna jest więc różnorodność działań, w których bierze się pod uwagę oba aspekty – trwałość i stabilność oraz odpowiednią wysokość rent i emerytur.

Dlatego z mojej perspektywy najważniejszym doświadczeniem płynącym z dyskusji o rentach i emeryturach na przestrzeni ostatnich 30 lat jest stwierdzenie, iż proste analizy i propozycje rozwiązań mogą co prawda być przekonujące w ramach teorii modelowych, jednak w kompleksowej rzeczywistości społecznej do trwale zadowalających rozwiązań prowadzą jedynie zorientowane na rzeczywiste uwarunkowania, szyte na miarę reformy. Ewolucyjny rozwój zabezpieczenia emerytalnego małymi, dającymi się w razie potrzeby zrewidować etapami, ma w praktyce przewagę nad jakoby wielkimi reformami. Tylko w ten sposób można sprostać różnorodności społecznych potrzeb i interesów, a także relewantnym dla zabezpieczenia emerytalnego warunkom ramowym. I tylko tak system emerytalny pozostanie niezawodny i przygotowany na wyzwania przyszłości.

## **SUMMARY**

---

### **Social debate and social dialogue on the long-term perspectives of pension systems – the German experience**

For a long time the social discussion on the long-term development of pension systems in Germany – like in other highly developed countries – was conducted in only one dimension as far as the causes, objectives and alternative solutions and actions were considered. What is given as an important cause for the necessity to implement reforms are the demographic changes which will influence the pension

system. Therefore, above all the objective of the proposed actions is to ensure the sustainable financing of the pension system.

What appears in the discussions as the most urgent action is to withdraw – completely or partly – from financing through pay-as-you-go schemes and to extend the capital forms of pension systems. This direction of the socio-political discussion was shaped to a large extent by the impulses coming from international institutions, such as the World Bank or OECD and eventually it has become reflected in a whole range of acts reforming the system, which were passed in the last decade of the previous century and the first decade of this century. In Germany, in comparison to many other European countries, this was done in a relatively moderate way.

Faced with the results of such a policy and lately since the crisis of the financial markets and state debts whose beginnings date back to 2007 and the phase of falls that has continued ever since, it increasingly appears that this one-dimensional discussion on the further development of pension systems is too shallow. What caused the rise in the necessity to introduce reforms are not only the demographic changes but also changes in many other areas of social and economic life and especially on the labour market. The aim of the reforms cannot only be about ensuring a long-term and stable, and thus sustainable financing of pension systems, adequate level of benefits ought to be of at least equal importance. In relation to concrete steps of the reforms, what is becoming more and more problematic is the one-sided focus of expanding the solvency capital, as it does not take into account the crucial aspects of the true needs of the reforms.

Therefore, the experiences of the previous decades demonstrate: although simple analyses and solution proposals may seem convincing in theoretical models, in complex social reality they cannot lead to permanently satisfactory solutions. In the practice of the supposed “big steps” one should rather consider the further development of pension systems in small steps which then are possible to revise. This is the only way to be able to face the various social needs and interests and to create proper framework conditions for pension systems.

**STEN ERIKSSON** *Informacja  
o świadczeniach w komunikacji  
społecznej – doświadczenie  
Szwecji*

---

**SZWEDZKI URZĄD DS. EMERYTUR I RENT**

**STEN ERIKSSON** *Informacja  
o świadczeniach w komunikacji  
społecznej – doświadczenie  
Szwecji*



## 1. WPROWADZENIE

---

Rozmowy dotyczące emerytur nie są łatwe – ludzie zazwyczaj nie są zbyt zainteresowani śmiercią czy czasem bezpośrednio ją poprzedzającym. A wszystkie systemy emerytalne opierają się na założeniach, ile lat ludzie będą żyć i kiedy umrą. Niezbyt wesoły temat. To spore wyzwanie dla nas wszystkich, którzy rozmawiamy na temat emerytur.

Niniejszy referat dotyczy wyzwań, które stoją przed szwedzkimi instytucjami zabezpieczenia społecznego podczas komunikowania się z obywatelami w sprawach emerytalnych. Jest to trudne przede wszystkim dlatego, że większość ludzi nie lubi, gdy przypomina im się, że się starzeją i że w końcu umrą.

## 2. SZWEDZKI SYSTEM EMERYTALNY W LATACH 90. XX WIEKU

---

Już w latach 80. XX wieku szwedzkie władze zdały sobie sprawę, że utrzymanie starego systemu emerytalnego opartego na zdefiniowanym świadczeniu jest niemożliwe. W 1994 r. politycy z różnych partii zawarli ważne porozumienie w sprawie nowego systemu emerytalnego, który zaczął obowiązywać od 2000 r.

Zdecydowano, że 18,5% wynagrodzenia będzie odkładane na emeryturę państwową. Składkę opłacają pracodawcy lub – tylko w przypadku osób pracujących na własny rachunek – sami ubezpieczeni. W starym systemie kwotę emerytury obliczano na podstawie dochodów z wybranych 15 lat pracy, przy czym wybierano okresy najkorzystniejsze dla ubezpieczonego. W nowym systemie (zdefiniowanej składki) liczy się każdy rok. W ramach tego systemu istnieje mechanizm gwarantujący, że wydatki nie będą przekraczać ustalonego pułapu, dzięki czemu szwedzki system emerytalny nie boryka się z problemem braku pieniędzy. Ma to jednak swoją cenę – w niektórych latach kwoty emerytur były zmniejszane i politycy musieli wyjaśnić obywatelom powody takiej decyzji.

## 3. NOWY SYSTEM EMERYTALNY W SZWECJI

---

Największą część emerytury większości Szwedów stanowi emerytura państwowa. Składka na emeryturę państwową, opłacana przez pracodawców, wynosi 18,5% wynagrodzenia, 16% pensji jest przekazywane na dochodową emeryturę w systemie repartycyjnym (ang. *pay-as-you-go*, PAYG), a 2,5% to składka do systemu w pełni kapitałowego, którą każdy może sam przekazać na dowolny fundusz z ok. 800 do wyboru. Składki osób, które nie dokonały wyboru (niemal połowy ubezpieczonych), trafiają do funduszu domyślnego.

Największym problemem i wyzwaniem komunikacyjnym w Szwecji jest fakt, że cała branża emerytalna – banki i firmy ubezpieczeniowe – zwraca uwagę obywateli na te części systemu, które generują dla niej zyski. Z tego powodu wielu

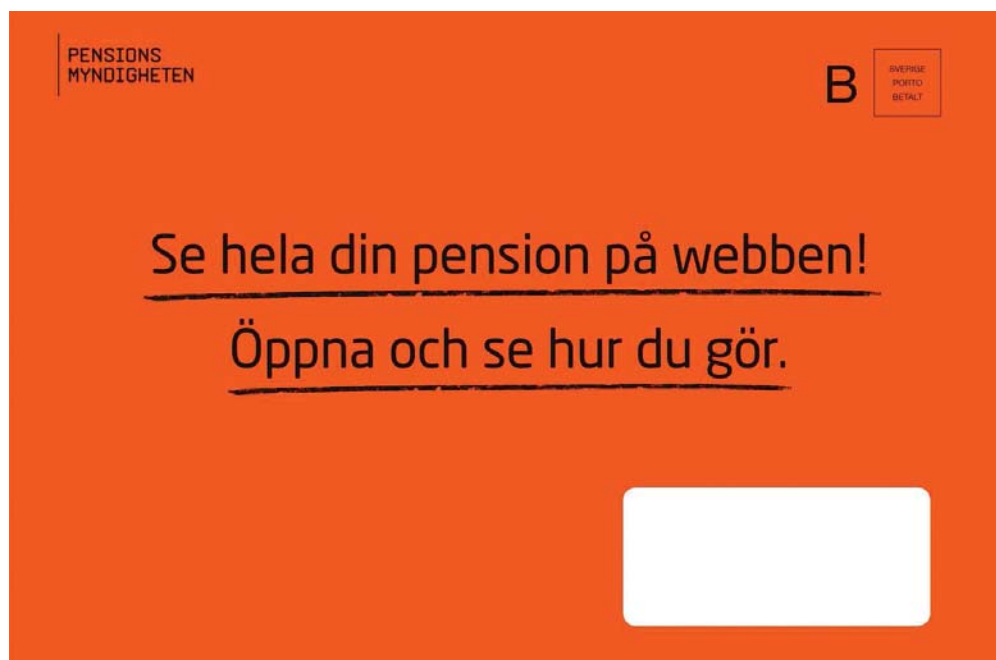


Szwedów uważa, że najważniejszą rzeczą, jaką mogą zrobić dla dobra swojej emerytury, jest wybranie dodatkowego funduszu emerytalnego w systemie kapitałowym. To nieprawda, gdyż na największą część emerytury składają się lata pracy w pełnym wymiarze godzin i emerytura państwowa.

#### 4. KOMUNIKACJA Z OBYWATELAMI

Pomarańczowa koperta (por. załącznik 1) jest wysyłana co roku do 4,7 mln osób oszczędzających na emeryturę (wciąż aktywnych zawodowo). Zawiera ona prognozy dla różnych grup wiekowych, informację o tym, ile każdy z pracowników wpłacił na swoje konto i o wysokości składki emerytalnej, którą można ulokować w funduszach rynkowych.

##### Załącznik 1. Pomarańczowa koperta

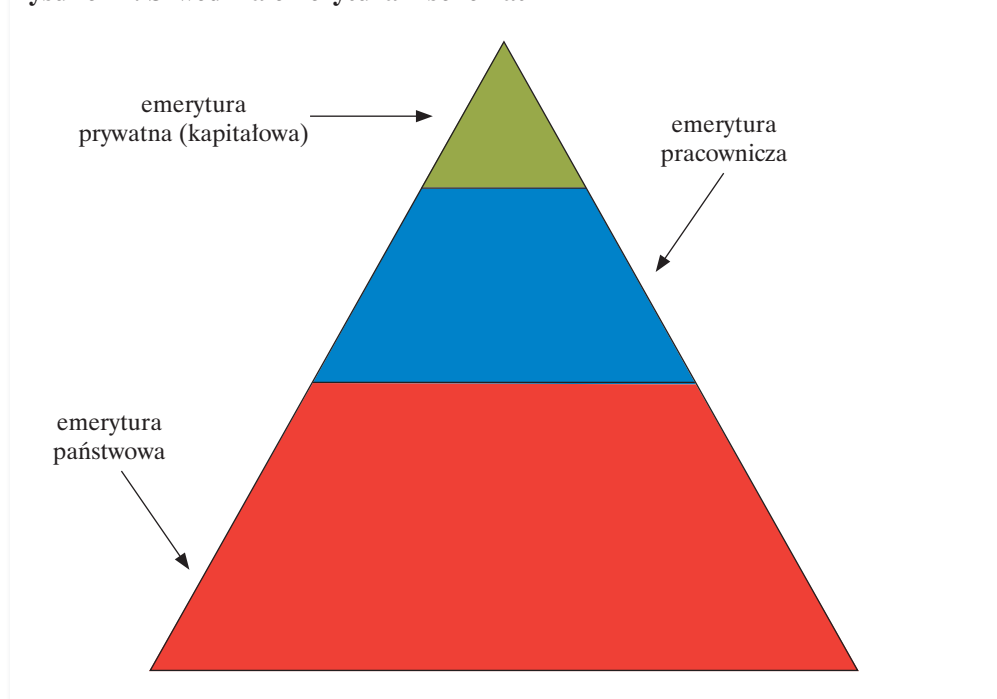


Jest jednak pewien problem związany z tą kopertą: zawiera ona doskonale informacje i prognozy wyrażone w zrozumiałym sposobie – podawana jest mianowicie miesięczna wysokość emerytury – ale tylko w odniesieniu do części świadczenia, czyli do emerytury państwowej. Natomiast większości osób (9 na 10 zatrudnionych) będą przysługiwały również emerytury pracownicze. Pracodawca przekazuje na nie 4,5% wynagrodzenia do kwoty ok. 3900 euro i 30% wynagrodzenia powyżej tej kwoty.

Niestety, 20% odbiorców pomarańczowej koperty uważa, że emerytura państwowa jest wszystkim, co dostaną. Natomiast cel urzędników jest inny – aby obywatele

widzieli prognozę swojej pełnej emerytury. Usługa ta, zwana *Moją emeryturą*, jest wynikiem współpracy między szwedzkim Urzędem ds. Emerytalno-Rentowych (Pensionsmyndigheten) i podmiotami rynku emerytalnego. Obejmuje ona 98% całego kapitału emerytalnego w Szwecji, więc większość ludzi będzie mogła uzyskać wiarygodny obraz swojego przyszłego świadczenia. Otrzymają oni prognozę łącznej emerytury, obejmującą emeryturę państwową, pracowniczą i prywatną (por. rysunek 1). Prognoza ta ma odpowiadać na jedno pytanie: „Jeśli będę nadal pracować tak jak teraz i będę uzyskiwać dochody na podobnym poziomie, to jaka będzie moja łączna emerytura?”

**Rysunek 1. Szwedzka emerytura – schemat**



Prognoza całkowitej emerytury jest ważna. Ludzie naprawdę chcą wiedzieć, jaka będzie łączna kwota, którą będą otrzymywać co miesiąc. Dzięki temu przed podjęciem ważnych decyzji zawodowych zadadzą sobie odpowiednie pytania: „Co się stanie, jeśli będę pracować w niepełnym wymiarze godzin?”, „Co się stanie, jeśli będę pracować rok dłużej?”, „Co się stanie, jeśli wcześniej przejdę na emeryturę?” itp.

## **5. EDUKACJA SPOŁECZEŃSTWA**

Z doświadczeń Stanów Zjednoczonych jasno wynika, że próby edukacji ludzi na temat emerytur i kwestii finansowych nie są skuteczne. Jest to spowodowane tym, że informacje z tych dziedzin są tak skomplikowane, iż ludzie uważają, że koszt

zdobycia tej wiedzy jest wyższy niż zyski. Z badań wynika również, że model systemu i jego podstawowe zasady mają dużo większe znaczenie przy podejmowaniu decyzji w sprawie oszczędności i emerytur, przy czym większość osób ma tendencję do odkładania tych spraw na później. Rozwiązaniem jest więc tworzenie ułatwień dla uczestników systemu poprzez ich właściwe ukierunkowanie.

## **6. WIZJA SZWEDZKIEGO URZĘDU DS. EMERYTALNO-RENTOWYCH —**

Szwedzki Urząd ds. Emerytalno-Rentowych (UER) stara się wykorzystać tę wiedzę i wpisał w swoją misję upraszczanie kwestii emerytalnych i umożliwianie wszystkim ludziom świadomego kształtowania swojego życia. Podstawą do zwiększenia poczucia kontroli w sprawach emerytalnych u większości obywateli jest zrozumiała prognoza pełnego świadczenia emerytalnego, którego mogą oczekiwać – emerytury państwowej, pracowniczej i prywatnych oszczędności emerytalnych. Prognoza taka powinna być przedstawiona w sposób jak najbardziej zrozumiały – w postaci kwoty miesięcznej.

Badania przeprowadzone przez UER pokazują, co ludzie chcieliby wiedzieć: ile pieniędzy będą dostawać co miesiąc i kiedy mogą przejść na emeryturę. Z tych samych badań wynika również, czego ludzie nie lubią słuchoć: że pewnie będą musieli nadal pracować, że ich emerytura nie wzrośnie i że w końcu umrą.

Urząd ds. Emerytalno-Rentowych podzielił wszystkich ludzi, którzy wciąż zarabiają na swoją emeryturę, na dziewięć różnych podgrup. Zostały one sklasyfikowane według wieku (w skali pionowej) oraz zainteresowania systemem emerytalnym i poziomu wiedzy na jego temat (w skali poziomej). Informacje dotyczące poziomu wiedzy o emeryturach i zainteresowania systemem pochodzą z sondaży. Szansa na to, że podział został dokonany prawidłowo, wynosi ok. 70%, więc jest wyższa niż w przypadku zwykłego zgadywania. W ewidencji klientów UER każda osoba jest opisana flagą wskazującą, do którego segmentu należy. Gdy ludzie logują się do sieci urzędu, wykorzystuje się tę segmentację, aby udzielić im najodpowiedniejszych informacji. Korzysta się z niej również przy wysyłaniu do pewnych grup ukierunkowanych materiałów.

Obecnie UER opracowuje nową strategię komunikacji. Jej celem jest wskazanie grup lub sytuacji wymagających szczególnego zainteresowania. Są to np. kobiety (które zarabiają mniej i bardziej martwią się o swoją emeryturę), młodzi rodzice, którzy powinni wiedzieć, jak praca w niepełnym wymiarze czasu wpływa na ich emeryturę, i osoby pracujące na własny rachunek, które muszą wypłacać sobie emerytury pracownicze.

Najważniejsze dane zostały zebrane w broszurze *Nasze wiadomości* wydanej przez Urząd ds. Emerytalno-Rentowych, w którą są wyposażeni wszyscy pracownicy instytucji. Jest ona często wykorzystywana przez dział obsługi klientów UER,

który odpowiada na pytania przez telefon i drogą elektroniczną. Broszura gwarantuje, że pracownicy urzędu mają dostateczną wiedzę, by udzielić klientom informacji, i że wszyscy odpowiadają w ten sam sposób na dany temat.

## **7. WNIOSKI**

---

Komunikowanie się z uczestnikami systemu emerytalnego nie jest łatwe. Ludzie niechętnie mierzą się z wizją starzenia się i śmierci, wielu z nich nie widzi również potrzeby pogłębiania swojej wiedzy na temat zabezpieczenia na starość. Przed urzędnikami stoi nie lada wyzwanie. Rozwiązania przyjęte przez szwedzki Urząd ds. Emerytalno-Rentowych zakładają dostosowanie formy przekazu do określonych grup docelowych oraz uproszczenie informacji tak, by była rozumiana od razu. W tym celu powstała inicjatywa *Moja emerytura*, dzięki której ubezpieczeni będą mogli przekonać się, jaka będzie kwota ich pełnej emerytury (czyli z uwzględnieniem emerytury państwowej, pracowniczej i kapitałowej/indywidualnej), podczas gdy wcześniej informacje o poszczególnych częściach składowych ich świadczenia przekazywane były oddzielnie.

## **SUMMARY**

---

### **Pension communication – the Swedish experience**

Communication about pensions is not easy – people tend to be not very interested in death and the period right next to it. And all pension systems speculate on how long people will live and when they will die. Not that much fun really. Making for quite a challenge for all of us who communicate on pensions.

Already in the 1990s Swedish politicians from different parties realized we could not afford the old DB system. In 1994 the new system was agreed upon, and it came into effect in 2000. It was decided that 18.5 percent of the salary was to be put aside for the state pension. The fee is paid by the employers or by yourself if you are self-employed. In the old system the best 15 years of your work life was the basis for your pension. In the new DC system every year counts. There is a mechanism in the new system to guarantee that the system does not give out more money than it can bear. If, for example, unemployment rises, and fewer people pay contributions into the system, pensions will be reduced. So in Sweden, we do not have any problems making ends meet when it comes to pensions. The money in the system is always sufficient. But of course – there is a political price instead.

The trade unions and the employers saw that the new system had lower degrees of compensation. Soon, the occupational pensions became much more important. The market also saw its chance to sell individual pension saving schemes.

With the new system came a novelty on pension information in Sweden – the Orange Envelope, with forecasts for different ages, a statement of how much each one of us workers has paid into our accounts and a result for the premium pension which is free to place into market funds. I will tell you about the good things and the bad things about this envelope, and how it has changed over the years. And I will also tell you about the backsides of having to make too many choices when it comes to pensions.

Modern behaviour science on pensions and other complex things to communicate, really tells us that more information, education and training is not the answer. We can't make people that interested. Instead, we must construct systems that are easy to understand, with only a few choices and really good default alternatives for the majority of people who do not want to choose.

In the Swedish Pensions Agency, we actually built this knowledge into our vision: we make pensions more easy, making it possible for everyone to live their lives right now. We also believe that the basis for increasing the sense of control for most people when it comes to pensions, starts with an understandable forecast for all the pension benefit that the individual can expect – a pension from the state, occupational pension and private pension savings. This should be expressed in a way that most people will understand – the amount per month.

I will tell you about how we use segmentation and target groups to communicate more efficiently. And I will tell you about our communication strategy, and why certain groups are more important for the Swedish Pensions Agency to reach – for example women, self-employed people and immigrants. Finally, I will tell you about how we have decided on our messages for all our target groups, and how we have spread these messages to all our staff.

**AGNIESZKA CHŁOŃ-DOMIŃCZAK**

*Jak Polacy są informowani  
o ubezpieczeniach społecznych?*



**SZKOŁA GŁÓWNA HANDLOWA**

**AGNIESZKA CHŁOŃ-DOMIŃCZAK**

*Jak Polacy są informowani  
o ubezpieczeniach społecznych?*



## 1. WPROWADZENIE

---

Jedną z najważniejszych cech ubezpieczenia społecznego jest jego powszechność, rozumiana jako objęcie ubezpieczeniem wszystkich obywateli, którzy pracują i są narażeni na ryzyko utraty zarobków z przyczyny krótkotrwałej bądź długotrwałej niezdolności do pracy. Oznacza to, że ubezpieczenia społeczne są dzisiaj obecne w życiu niemal wszystkich mieszkańców państwa, którzy albo opłacają składki, albo korzystają ze świadczeń. Mogą więc one obejmować poszczególne osoby nawet od bardzo wczesnego dzieciństwa (np. przy korzystaniu z renty rodzinnej) do późnej starości (kiedy głównym źródłem dochodu stają się emerytury).

Powszechność ubezpieczeń społecznych nie oznacza jednak, że równie powszechna jest wiedza na ich temat, dotycząca zarówno uprawnień wynikających z objęcia nimi, jak i obowiązków wynikających z faktu bycia osobą ubezpieczoną lub świadczeniobiorcą. Wiedza ta jest jednak niezbędna. Jej niski poziom prowadzi do tego, że ludzie nie rozumieją, dlaczego ubezpieczenia społeczne są potrzebne ani jak funkcjonują, co w efekcie wywołuje poczucie, że składki ubezpieczeniowe stanowią swoistego rodzaju daninę dla państwa, z której nic nie wynika dla ubezpieczonego. Z tego powodu część osób próbuje uniknąć opłacania składek na ubezpieczenia społeczne (np. poprzez pracę w szarej strefie) lub też minimalizować zakres objęcia tym ubezpieczeniem. Takie postawy, obserwowane zarówno wśród pracodawców, jak i pracujących, mają konsekwencje nie tylko dla poszczególnych obywateli, lecz także dla całego systemu.

Z perspektywy indywidualnej brak objęcia ubezpieczeniem oznacza m.in. brak prawa do świadczeń w sytuacji, kiedy pojawia się niezdolność do pracy wynikająca np. z niepełnosprawności. Może również skutkować niskim poziomem świadczeń – często można zetknąć się z doniesieniami medialnymi o znanych artystach, którzy otrzymują niskie emerytury, co – jak należy podkreślić – związane jest głównie z faktem, że w okresie swojej aktywności zawodowej płacili niskie składki bądź też w ogóle ich nie opłacali.

Natomiast z perspektywy systemu ubezpieczeń społecznych świadomość społeczna wagi i istoty jego funkcjonowania jest kluczowym elementem dla utrzymania jego stabilności w długiej perspektywie. System ten stanowi bowiem realizację umowy międzypokoleniowej, której zasady określa co prawda prawo i ustawodawca, ale jej efektywne funkcjonowanie wymaga przystępowania do niej kolejnych, następujących po sobie pokoleń. Tylko w ten sposób może być osiągnięta równowaga finansowa oznaczająca, że wpływy ze składek opłacanych przez pracujących pozwalają na sfinansowanie świadczeń tych, którzy otrzymują emerytury, renty oraz inne świadczenia z ubezpieczeń społecznych.

Odpowiednia wiedza o ubezpieczeniach społecznych jest obecnie szczególnie istotna w związku z zachodzącymi zmianami demograficznymi. Starzenie się



ludności będzie skutkować spadkiem liczby osób, które potencjalnie mogą pracować i płacić składki. Świadomość roli ubezpieczeń społecznych jest nieodzowna dla podtrzymania umowy międzypokoleniowej.

## **2. ŹRÓDŁA WIEDZY O UBEZPIECZENIACH SPOŁECZNYCH**

Dotarcie z wiedzą o ubezpieczeniach społecznych do obywateli jest istotnym wyzwaniem. Znaczna część osób pracujących nie myśli o tym, co się stanie, gdy z jakiejś przyczyny nie będzie mogła kontynuować aktywności zawodowej. Dotyczy to w szczególności emerytury, która wydaje się często bardzo odległa. Niemniej jednak istnieje szereg instytucji i podmiotów, które w różnorodny sposób informują o ubezpieczeniach społecznych.

Szczególną rolę odgrywają przede wszystkim instytucje związane z obsługą ubezpieczeń, warto jednak podkreślić, że nie jest to jedyne źródło wiedzy, z którym mają do czynienia obywatele; mogą nim być również inne instytucje publiczne. Na przykład rząd, w tym przede wszystkim Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, dostarcza informacji na temat funkcjonowania prawa i przepisów dotyczących ubezpieczeń społecznych, w tym głównie proponowanych zmian w przepisach prawnych.

Kolejnym istotnym kanałem informacji są media. Pełnią one m.in. funkcję informacyjną – dostarczają wiedzy poradnikowej, np. o tym, w jaki sposób korzystać ze świadczeń. Warto jednak zauważyć, że nie zawsze informacja dostępna w różnego rodzaju gazetach czy na stronach internetowych jest poprawna, niekiedy wkradają się do niej błędy czy pomyłki, wynikające z niedostatecznego przygotowania dziennikarzy piszących artykuły. Oprócz tego media komentują również zmiany zachodzące w ubezpieczeniach społecznych czy też bieżące wydarzenia związane z ich funkcjonowaniem. Tego typu informacja jest ważna z perspektywy kształtowania podejścia obywateli do tego systemu, stanowi także istotny element ewaluacji jego działania. Za pośrednictwem mediów często identyfikowane są nieprawidłowości, które mogą być następnie korygowane albo przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, albo przez odpowiednią zmianę przepisów.

Warto zwrócić uwagę na rosnącą rolę mediów społecznościowych, które stają się jednym z głównych kanałów komunikacji znaczącej części ludności. Jak pokazują doświadczenia międzynarodowe, niektóre instytucje korzystają z nich, by popularyzować wiedzę na temat ubezpieczeń (np. w Szwecji czy Stanach Zjednoczonych). W Polsce w portalach społecznościowych dominuje jednak nurt komentatorski, krytyczny wobec instytucji ubezpieczenia społecznego.

Istotną funkcję w zwiększaniu świadomości obywateli mogą pełnić np. pracodawcy, którzy pośredniczą w kontakcie pomiędzy ubezpieczonymi a ZUS: zgłaszają

do ubezpieczenia, przekazują informacje o zmianach czy opłacają składki w imieniu ubezpieczonych. Wykonywanie tych czynności może stanowić dobrą okazję do objaśniania pracownikom funkcji tych ubezpieczeń.

O ubezpieczeniach społecznych często informują również instytucje finansowe oferujące różnego typu produkty w ramach dobrowolnych oszczędności emerytalnych. Jednak należy pamiętać, że mogą to robić w sposób nieobiektywny i formułować komunikaty tak, aby zachęcić do dodatkowego oszczędzania.

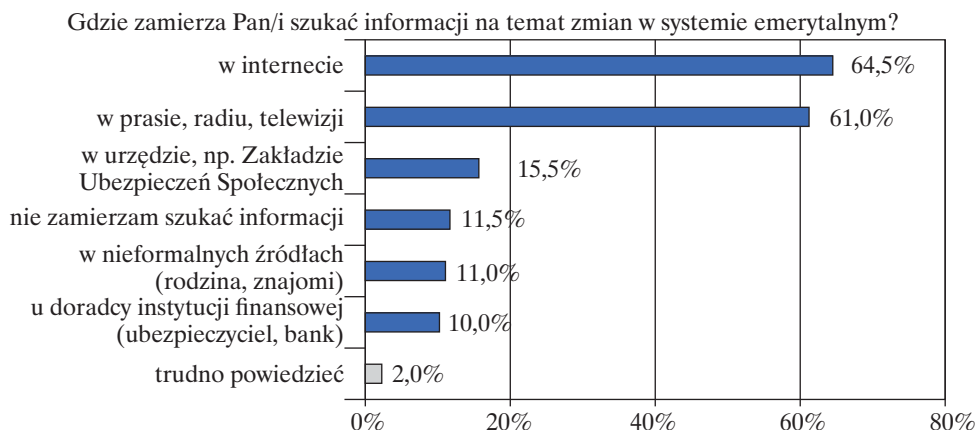
Szczególną rolę w informowaniu o ubezpieczeniach społecznych odgrywają instytucje z nimi związane, w tym Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz otwarte fundusze emerytalne (OFE). Przekazują one zarówno informacje ogólne, adresowane do większej grupy odbiorców, jak i pisma indywidualne kierowane do poszczególnych obywateli. Na przykład ZUS przesyła poszczególnym ubezpieczonym i świadczeniobiorcom informację o stanie ich kont emerytalnych czy uprawnieniach do świadczeń (decyzje o przyznaniu świadczenia, informacja o waloryzacji emerytury lub renty itp.). Otwarte fundusze emerytalne, a właściwie zarządzające nimi towarzystwa, również przekazują informację o stanie kont. Zarówno ZUS, jak i OFE kontaktują się z ubezpieczonymi za pośrednictwem korespondencji papierowej, ale też coraz częściej przez internet, czego przykładem jest Platforma Usług Elektronicznych ZUS (PUE).

Zakład Ubezpieczeń Społecznych prowadzi także działalność edukacyjną, informacyjną i upowszechniającą, która przyjmuje różnorodne formy. Są to np. publikacje (broszury, informatory) dostępne w placówkach ZUS czy na stronie internetowej instytucji, a także artykuły bądź programy informacyjne przygotowywane wspólnie z mediami: prasą lub telewizją. Informacja jest też dostępna w placówkach ZUS, gdzie można porozmawiać z pracownikiem sali obsługi klienta i rozwiązać swoje wątpliwości dotyczące konkretnych zagadnień. Bogatym źródłem informacji (choć niekiedy wymagającym pewnej biegłości w poszukiwaniu tego, co jest nam potrzebne) jest strona internetowa ZUS. Niedawno ZUS wystąpił z nową inicjatywą docierania z edukacją o ubezpieczeniach do dzieci i młodzieży, realizowaną poprzez współpracę ze szkołami i wsparcie nauczycieli wiedzy o społeczeństwie oraz przedsiębiorczości w prowadzeniu lekcji na temat ubezpieczeń społecznych.

W Polsce nie są obecnie prowadzone regularne i systematyczne badania na temat tego, ile Polacy wiedzą o ubezpieczeniach i skąd czerpią tę wiedzę. Incydentalne badanie opinii społecznej przeprowadzone przez Homo Homini dla Deutsche Bank w 2012 r. (por. wykres 1) wskazuje, że Polacy, szukając wiedzy o zmianach w systemie emerytalnym, korzystają przede wszystkim z mediów: telewizji, gazet czy internetu (ponad połowa badanych). Jedyne 15% badanych chciało zasięgnąć informacji w urzędzie, w tym w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, a ok. 10% zamierzało

zapytać w innych instytucjach finansowych lub szukać informacji u znajomych (kanały nieformalne). Ważnym sygnałem płynącym z tego badania jest również to, że część osób w ogóle nie zamierza szukać informacji o zachodzących zmianach.

### Wykres 1. Źródła informacji o zmianach w systemie emerytalnym



N = 1190, pytanie wielokrotnego wyboru

Źródło: Instytut Homo Homini dla Deutsche Bank PBC, *Czy Polacy zaczęli myśleć o emeryturze? Reforma emerytalna, długofalowe planowanie finansowe, idealne produkty oszczędnościowe – poziom wiedzy, opinie i oczekiwania Polaków* [raport z badania], 14 lutego 2012 r., s. 8. Dostępny w internecie: <https://www.deutschebank.pl/file-3768324.bdoc> (dostęp: 20.12.2014).

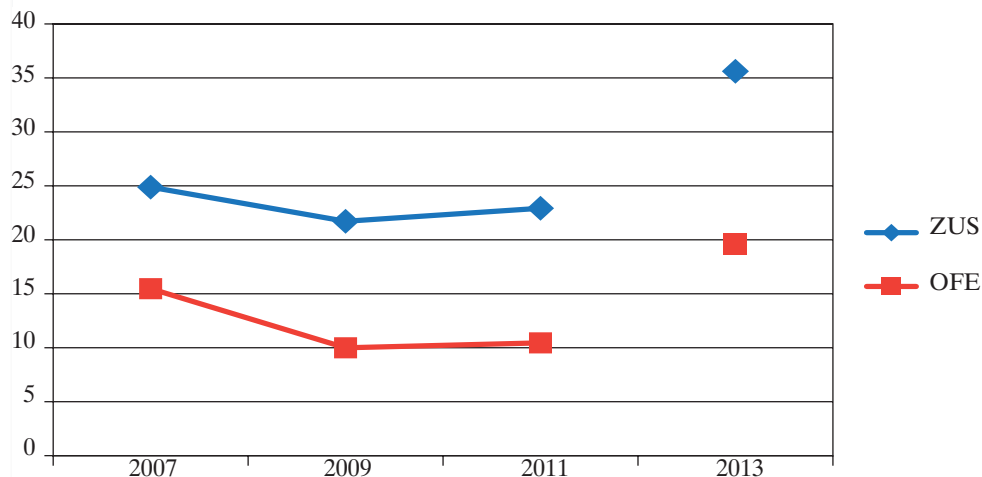
W ramach omawianego badania okazało się także, że Polacy, niezależnie od wieku czy wykształcenia, mają mgliste pojęcie nawet na temat podstawowych terminów emerytalnych. Niecałe 20% badanych potrafiło rozwinąć skrót IKE, a IKZE – zaledwie 3%. Tylko co piąty pytany deklaruwał, że jego wiedza w zakresie ubezpieczenia emerytalnego jest dobra lub bardzo dobra.

Cytowane wyniki wskazują, że współpraca z mediami i docieranie z rzetelną wiedzą za ich pośrednictwem są bardzo ważne dla odpowiedniego informowania Polaków o ubezpieczeniach społecznych.

Na to, że wiedza o ubezpieczeniach społecznych jest potrzebna, wskazują również wyniki innych ankiet. W ramach badania *Diagnoza społeczna*, prowadzonego regularnie co 2 lata od 1999 r., monitorowany jest poziom zaufania Polaków do różnych instytucji, w tym ZUS i OFE, dzięki czemu można zobaczyć, jak są one postrzegane. Warto przy tym zauważyć, że udzielane odpowiedzi świadczą o zaufaniu Polaków nie tylko do tych instytucji, lecz także pośrednio do systemu, który one obsługują. Wyniki badania wskazują, że w ostatniej dekadzie odsetek osób, które mają zaufanie do ZUS, jest raczej stabilny. Jasną deklarację zaufania do ZUS daje ok. 1/4 Polaków, a po zmianie sposobu zadawania pytania odpowiedzi „tak” oraz „raczej tak” udzieliło

ok. 35% Polaków. Zaufanie do instytucji filaru kapitałowego (OFE) deklaruje już mniejszy odsetek osób; w 2013 r. było to 20% (po zsumowaniu odpowiedzi „tak” oraz „raczej tak”), a więc niemal dwukrotnie mniej niż w przypadku ZUS.

**Wykres 2. Zaufanie Polaków do instytucji ubezpieczenia społecznego**



Uwaga: W 2013 r. nastąpiła zmiana sposobu zadawania pytania, tj. do odpowiedzi dychotomicznych („tak” lub „nie”) zostały dodane odpowiedzi „raczej tak” lub „raczej nie”, co oznacza brak porównywalności odpowiedzi z poprzednimi rundami badania (w 2013 r. uwzględniono łącznie odsetek odpowiedzi „tak” oraz „raczej tak”).

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów z badań *Diagnoza społeczna 2007, 2009, 2011, 2013*, red. J. Czapieński, T. Panek.

### 3. JAK INFORMOWAĆ O UBEZPIECZENIACH SPOŁECZNYCH

Różnorodność kanałów informowania, a także dość krytyczne nastawienie Polaków do ubezpieczeń społecznych wskazują na istotne wyzwanie, jakim jest informowanie o tej dziedzinie zabezpieczenia społecznego. Doświadczenia innych krajów mogą być wskazówką, na co warto zwrócić uwagę.

Przede wszystkim język komunikacji oraz sposób przekazu powinny być proste i zrozumiałe. Bardzo często w poszukiwaniu precyzji gubi się prostota sformułowań, a w efekcie ci, do których informacja ma dotrzeć, niewiele są w stanie z niej zrozumieć. Treści przekazu należy także weryfikować z grupami docelowymi poprzez odpowiednio skonstruowane badania jakościowe. Warto również więcej korzystać z mediów społecznościowych, które w innych krajach stanowią jeden z głównych kanałów dotarcia do społeczeństwa; w Polsce ich użyteczność jest jednak ciągle niedoceniana przez instytucje publiczne. Aby dobrze docierać z informacją, trzeba też na bieżąco monitorować, czy jakość przekazu i jego zrozumienie przez adresatów są zgodne z oczekiwaniami.

## SUMMARY

---

### **How Polish people are informed about their social security system?**

Social security is a subject present in the lives of nearly all citizens who pay contributions or use social benefits resulting from risks covered by insurance.

Therefore, it is also important for Poles to be aware of what social security entails – both in terms of their obligations and rights. Information on social security comes from different sources:

- the employers who on employing employees register them for insurance purposes;
- the media which frequently refer to various aspects of enjoying social benefits and exercising one's powers;
- the government and administration who provide information on the law and provisions in force and the proposed changes.

Institutions related to social security play a special role in informing one about it – referring to the non-agricultural system these are specifically the Social Insurance Institution (ZUS) and open pension funds in terms of pension schemes. These institutions provide information on account balance and pension entitlement, via the Internet but also by post. ZUS also informs beneficiaries about the events related to their benefits.

In today's world it is a necessity to communicate using various channels: the media (TV, the radio, the press) but also the Internet and social media. Poles may obtain information on their pension balance account by means of the ePUAP platform organised by ZUS.

Knowledge about social security is also reaching pupils – ZUS has prepared pilot proposals of lessons on social security as part of social studies at school.

Despite these information channels, in many cases the knowledge that Polish people have on social security is low. Therefore, it is worth turning one's attention to the challenges related to the means of communication. Firstly, the language and the way of communication should be simple and comprehensible, it is worth verifying the content with target groups. Secondly, in Poland social media is not used for communication, whereas in other countries it is one of the main channels through which information is provided.

The low level of knowledge on social security often leads to a lack of understanding on why it is needed and how it functions and as a result – to different kinds of attempts to avoid this sort of insurance.

An awareness of the purpose social security serves is crucial for maintaining the stability of this system in the long run.

# *Noty biograficzne*



## **SIERGIEJ AFANASJEW**

Wiceprezes zarządu Funduszu Emerytalnego Federacji Rosyjskiej (od marca 2013 r.). Koordynuje i monitoruje działania Wydziału Prognoz Aktuarialnych i Planowania Strategicznego, Wydziału ds. Emerytur dla Obywateli Rezydujących za Granicą, Wydziału Rozpatrywania Apelacji Osób Fizycznych, Płatników Składek, Firm oraz Pracodawców/Sponsorów Programów Emerytalnych.

W 1987 r. ukończył Uniwersytet Moskiewski, a w 2000 r. – Rosyjską Akademię Gospodarki Narodowej i Administracji Publicznej przy Prezydencie Federacji Rosyjskiej.

W 1995 r. został dyrektorem funduszu „Centrum Naukowe Technologii Społecznych i Emerytalnych”. W latach 1995–1996 pracował jako główny specjalista w Ministerstwie Ośłony Socjalnej, w latach 1996–2004 natomiast jako główny specjalista, zastępca szefa Departamentu w Ministerstwie Pracy i Ośłony Socjalnej. Od 2004 do 2010 r. zajmował różne stanowiska w Ministerstwie Zdrowia i Rozwoju Społecznego: wicedyrektora, dyrektora ośłony socjalnej i wsparcia państwowego. W latach 2010–2013 był prezesem Funduszu Ubezpieczeń Społecznych Federacji Rosyjskiej.



## MARIA BORTA

Prezes Narodowej Instytucji Ubezpieczenia Społecznego w Kiszyniowie w Mołdawii (od 2005 r.). Odpowiada za kierowanie wszystkimi działaniami Narodowej Instytucji Ubezpieczenia Społecznego zapewniającymi wprowadzenie w życie przepisów prawnych oraz realizację bieżących i przyszłych celów w ramach alokowanych zasobów.

Była związana ze słynnym mołdawskim przemysłem winiarskim: w latach 1990–1996 jako zastępca głównego księgowego w Krajowym Instytucie Badawczym Winiarstwa, a w latach 1996–1998 jako główna księgowa w winiarni produkującej wina musujące i markowe wina VISMOS. Od sierpnia 1998 do marca 1999 r. pełniła funkcję zastępcy dyrektora generalnego Departamentu Nadzoru Finansowego i Kontroli w Ministerstwie Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Następnie pracowała w spółce akcyjnej Dionysos-Mereni jako zastępca dyrektora i główna księgowa (1999–2002), a w latach 2002–2005 była dyrektorem tej firmy.

Oprócz studiów ekonomicznych i zarządzania finansami uzyskała wiele certyfikatów i dyplomów – zarówno w Mołdawii, jak i za granicą – z zakresu zarządzania (2010), zarządzania finansami (1997), analizy działalności gospodarczej (audyt ogólny: 2001 r.).





## **AGNIESZKA CHŁOŃ-DOMIŃCZAK**

Adiunkt w Instytucie Badań Edukacyjnych oraz w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie.

W latach 1997–1999 pracowała w Biurze Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Systemów Zabezpieczenia Społecznego. Współpracowała z Instytutem Badań nad Gospodarką Rynkową, Bankiem Światowym, Międzynarodową Organizacją Pracy i OECD.

W latach 2008–2009 była podsekretarzem stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, wcześniej – dyrektorem Departamentu Analiz i Prognoz Ekonomicznych w tym resorcie. Jej obowiązki dotyczyły m.in. kwestii systemu ubezpieczeń społecznych, polityki rodzinnej, wydłużania aktywności zawodowej.

W 2009 r. została uhonorowana nagrodą im. Andrzeja Bączkowskiego za „wysokie kwalifikacje, które łączy z wielkim zaangażowaniem w działaniach dla dobra publicznego”. Jej zainteresowania naukowe obejmują kwestie dotyczące demografii, systemów emerytalnych, rynku pracy, polityki społecznej, zdrowia oraz edukacji.



## **DEREK COULTHARD**

Emerytowany urzędnik brytyjski. Ostatnie 25 lat swojej kariery zawodowej spędził na stanowisku starszego kierownika w Centrum Emerytur Międzynarodowych w brytyjskim Wydziale Pracy i Emerytur.

Jest ekspertem w dziedzinie unijnych regulacji dotyczących koordynacji zabezpieczenia społecznego. Pełnił wiele funkcji na szczeblu unijnym, głównie za sprawą swojego członkostwa w Komisji Administracyjnej ds. Zabezpieczenia Społecznego Pracowników Migrujących. W ostatnich latach był m.in. sprawozdawcą następujących grup: Panelu Redakcyjnego ds. Emerytur – rozdział rozporządzenia 987/09 (2005–2006), Grupy ds. Oszustw i Błędów (2008–2009) oraz Seminariów Tematycznych o Zmodernizowanym Zabezpieczeniu Społecznym (2009–2010). W latach 2002–2006 pełnił funkcję starszego doradcy umów bliźniaczych o zabezpieczeniu społecznym unijnego programu PHARE w Czechach, Polsce, Estonii, na Cyprze i Malcie.

Derek Coulthard regularnie uczestniczy w międzynarodowych konferencjach dotyczących zabezpieczenia społecznego jako prelegent. W ostatnich latach wygłaszał referaty na konferencji ISSA na temat zasiłków inwalidzkich w Warszawie (2008), konferencji prezydencji francuskiej w Paryżu (2008), konferencji prezydencji szwedzkiej w Sztokholmie (2009) oraz konferencji Dyrekcji Generalnej w Madrycie (2010). Od chwili przejścia na emeryturę w 2010 r. prowadził prace w Komisji Europejskiej oraz Radzie Europy w państwach kandydujących i potencjalnie kandydujących do UE, ze szczególnym uwzględnieniem rozwoju systemów emerytalnych.



## **STEN ERIKSSON**

Dyrektor i szef komunikacji w Szwedzkim Urzędzie ds. Emerytur i Rent.

Zajmuje się komunikacją w sektorze publicznym od 25 lat, a przez dekadę pełnił funkcję szefa komunikacji szwedzkiego Urzędu Skarbowego. Był również szefem komunikacji na poziomie lokalnym, sekretarzem prasowym i reporterem dla różnych szwedzkich gazet lokalnych.



## **DARIUSZ FILAR**

Profesor nadzwyczajny Uniwersytetu Gdańskiego. Specjalista w zakresie makroekonomii, zarządzania międzynarodowego i polityki pieniężnej.

W latach 1999–2004 był głównym ekonomistą banku Pekao SA. Wchodził również w skład Europejskiej Rady Ekonomistów. W latach 2004–2010 był członkiem Rady Polityki Pieniężnej przy Prezisie Rady Ministrów.

Specjalizuje się w historii myśli ekonomicznej, makroekonomii oraz w funkcjonowaniu przedsiębiorstw transportowych. Bierze czynny udział w posiedzeniach Rady Gospodarczej oraz ocenia realizację celów gospodarczych i społecznych rządu.

Jest także autorem książek beletrystycznych, nowel i recenzji.



## KRZYSZTOF HAGEMEJER

Na konferencji reprezentował Departament Zabezpieczenia Społecznego (Social Protection Department) Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP), w którym do końca marca 2014 r. pełnił funkcję szefa Oddziału Polityki, Zarządzania i Standardów Zabezpieczenia Społecznego.

Obecnie pracuje w Biurze Polityki Społecznej Kancelarii Prezydenta RP. Wykłada zagadnienia polityki społecznej m.in. w Collegium Civitas

w Warszawie oraz na Uniwersytecie w Maastricht.

Posiada tytuły magistra ekonometrii oraz doktora ekonomii Uniwersytetu Warszawskiego. Zanim dołączył do MOP w 1993 r., pracował m.in. jako adiunkt na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego oraz jako doradca ministra pracy i polityki socjalnej. W latach 1980–1991 pracował jako doradca Krajowej Komisji NSZZ „Solidarność”.

Od 1993 r. brał aktywny udział w pracach MOP dotyczących upowszechnienia dostępu do zabezpieczenia społecznego w skali globalnej oraz reform emerytalnych.

Jest autorem publikacji na tematy ekonomiczne związane z ubezpieczeniami społecznymi, na temat problemów związanych z adekwatnością i stabilnością emerytur, dostępnością podstawowego zabezpieczenia społecznego w krajach rozwijających się oraz na temat reform polityki społecznej w krajach w stadium transformacji.



## HANS-HORST KONKOLEWSKY

Od 2005 r. pełni funkcję sekretarza generalnego Międzynarodowego Stowarzyszenia Zabezpieczenia Społecznego (ISSA), promuje koncepcję dynamicznego zabezpieczenia społecznego i jest głównym orędownikiem społecznego wymiaru globalizacji.

Jako sekretarz generalny ISSA nadzoruje program ogólnoswiatowych działań, które obejmują: główne konferencje międzynarodowe oraz seminaria dotyczące zabezpieczenia społecznego, badania i gromadzenie danych, szkolenia dla kadry kierowniczej wyższego i średniego szczebla, działania promocyjne i informacyjne, działania regionalne dla czterech obszarów: Azji, Afryki, Europy i obu Ameryk, jak również stosunki zagraniczne z innymi ważnymi międzynarodowymi organizacjami zajmującymi się kwestiami rozwoju społecznego i gospodarczego (m.in. z Bankiem Światowym, Międzynarodowym Funduszem Walutowym, Organizacją Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Międzynarodową Organizacją Pracy, Światową Organizacją Zdrowia i Organizacją Narodów Zjednoczonych).

Zanim został wybrany na sekretarza generalnego ISSA, przez 10 lat pełnił funkcję dyrektora Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy, trójstronnej instytucji Unii Europejskiej z siedzibą w Bilbao, w Hiszpanii. Pod jego przewodnictwem Agencja stała się głównym źródłem informacji na temat bezpieczeństwa i zdrowia dla zakładów pracy nie tylko w Europie, ale i na świecie.

Pracował również na kilku wyższych stanowiskach w duńskim Ministerstwie Pracy oraz pełnił funkcję zastępcy dyrektora generalnego duńskiego Inspektoratu Pracy (Danish Working Environment Authority). Ukończył studia na uniwersytecie w Aalborg, w Danii.



## **IRENA E. KOTOWSKA**

Profesor zwyczajny w Instytucie Statystyki i Demografii Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, kieruje Zakładem Demografii. Wiceprzewodnicząca Rady Fundacji na rzecz Nauki Polskiej, przewodnicząca Komitetu Nauk Demograficznych PAN. Należy do zespołu ekspertów przy Kancelarii Prezydenta RP pracujących nad programem polityki rodzinnej.

Autorka licznych prac publikowanych w Polsce i za granicą, które dotyczą współzależności procesów demograficznych i ekonomicznych, a zwłaszcza przeobrażeń rodziny i struktur ludności w powiązaniu ze zmianami na rynku pracy oraz zagadnień polityki ludnościowej i społecznej.

Współpracuje z Głównym Urzędem Statystycznym w zakresie badań demograficznych, rynku pracy i warunków życia gospodarstw domowych, a także z Instytutem Badań Edukacyjnych oraz Programem Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP). Jest ekspertem krajowym w zakresie procesów ludnościowych, rynku pracy i statystyki społecznej oraz badań w dziedzinie nauk społecznych. Jest członkiem Naukowej Rady Statystycznej, Rządowej Rady Ludnościowej oraz Komitetu Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN, a także Interdyscyplinarnego Zespołu ds. Współpracy z Zagranicą w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Jest przedstawicielem Polski w European Statistical Advisory Committee, ciele doradczym Eurostatu.

W latach 2012–2013 uczestniczyła w pracach Expert Group on Social Investment for Growth and Cohesion powołanej przez Komisję Europejską.



## JÓZSEF MÉSZÁROS

Dyrektor generalny Administracji Ubezpieczenia Emerytalnego Węgier. Profesor geoinformatyki na Uniwersytecie Zachodniowęgierskim, doktor socjologii i doktor habilitowany ekonomii.

Jako socjolog i matematyk zajmuje się ubezpieczeniami społecznymi, systemami emerytalnymi, teorią gier oraz stosowaną statystyką matematyczną, łączy też działalność badawczą z pracą zawodową na rzecz instytucji publicznych.

Pracował w Instytucie Ekonomii i Instytucie Socjologii Węgierskiej Akademii Nauk, w Zakładzie Socjologii Uniwersytetu Technologii i Ekonomii w Budapeszcie oraz na Uniwersytecie Zachodniowęgierskim, gdzie wykładał i pełnił funkcję dyrektora Zakładu Geoinformatyki.

W latach 1990–1994 był członkiem Gabinetu Ministra w Ministerstwie Spraw Społecznych, później (1995–1998) pełnił funkcję dyrektora Węgierskiego Archiwum Danych Nauk Społecznych w Centrum Badań Społecznych (TARKI). W latach 1998–2000 był zastępcą dyrektora generalnego Administracji Ubezpieczenia Emerytalnego Węgier, a w 2000 r. został dyrektorem generalnym i pełnił tę funkcję przez 2 lata; objął ją ponownie w 2010 r.

Jest autorem licznych artykułów i publikacji, np. *Hungary in Transition* (1994), *Christianity and Public Life* (1999), *Reinventing the Public Sector* (2002), *Theory of Games* (2003, 2006), *A Possible and Desirable Pension System* (2003, 2008).





## **JOSÉ CID PROENÇA**

Od 2006 r. jest dyrektorem generalnym ubezpieczeń społecznych w Ministerstwie Solidarności, Zatrudnienia i Zabezpieczenia Społecznego w Portugalii.

Przedtem pełnił kilka funkcji w portugalskich organach ubezpieczeń społecznych; był wiceprezesem Portugalskiej Instytucji Zabezpieczenia Społecznego (Instituto da Segurança Social), prezesem Krajowego Centrum Emerytur (Centro Nacional de Pensões) oraz członkiem zarządu Lizbońskiego Regionalnego Centrum Ubezpieczeń Społecznych (Lisbon Regional Centre for Social Security).



## HERBERT RISCHÉ

Doktor prawa od 1978 r., ukończył studia na uniwersytetach we Fryburgu, Berlinie i Genewie. Do końca marca 2014 r., przez ponad 10 lat, był prezesem Deutsche Rentenversicherung Bund (instytucji odpowiedzialnej za ustawowe ubezpieczenie społeczne w Niemczech). Jako prezes był odpowiedzialny za finanse i aktywa, rehabilitację oraz za państwowe dotacje na dobrowolne zabezpieczenie emerytalne.

W latach 1977–1978 był sędzią w Sądzie Ubezpieczeń Społecznych w Stuttgarcie. W latach 1978–1988 był specjalistą Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Federacji Niemieckich Instytutów Ubezpieczeń Emerytalnych) i szefem Biura Danych Emerytalnych kierowanego wspólnie z wszystkimi państwowymi organami emerytalnymi. W latach 1988–1991 był członkiem zarządu Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA, Federalnego Instytutu Ubezpieczenia dla Pracowników Najemnych), późniejszego Deutsche Rentenversicherung Bund, a w latach 1991–2005 był prezesem BfA.

