

Czy emerytury minimalne są odpowiedzią na zagrożenie ubóstwem na starość?

Debaty o reformie w kontekście niskich emerytur, zabezpieczenia podstawowego i spadającego poziomu emerytur

Głównym tematem artykułu są świadczenia niemieckiego systemu zabezpieczeń emerytalnych i ich adekwatność na tle zmian od lat 50. Na początku przedstawiono powstawanie głównych założeń polityki emerytalnej, od wprowadzenia „dynamicznej emerytury” w 1957 r. aż do najnowszych reform emerytalnych. Główny nacisk kładziony jest na podstawowe zasady normatywne dominujące w danym czasie w niemieckiej polityce emerytalnej. Następnie opisano budzące duże kontrowersje w bieżącej debacie kwestie adekwatności świadczeń niemieckiego systemu zabezpieczeń emerytalnych, które pokazano w ujęciu wielowymiarowym. Analiza prowadzi do ambiwalentnych wniosków – rozwój zabezpieczeń emerytalnych oraz wzrost gospodarczy doprowadziły w ciągu ostatniego półwiecza do tego, że osoby starsze doświadczyły dużego awansu w ogólnospołecznej piramidzie dochodów. Jednakże reformy przeprowadzone na początku nowego tysiąclecia spowodowały, że powszechny system ubezpieczeń emerytalnych jest w coraz mniejszym stopniu w stanie spełniać swoje pierwotne podstawowe założenie, którym było zabezpieczenie standardu życia. Ogólnie rzecz biorąc, w ostatnich latach emerytury osób starszych nie nadążają za powszechnym rozwojem płac. Dzisiaj w Republice Federalnej Niemiec ubóstwo wśród osób w podeszłym wieku jeszcze nie jest palącym problemem, jednakże wiele przemawia za tym, że w przyszłości zdecydowanie się to zmieni.

Słowa kluczowe: powszechny system emerytalny, GRV, reforma emerytalna, zabezpieczenie standardu życia, poziom świadczenia emerytalnego, ubóstwo na starość

Otrzymano: 12.09.2017

Zaakceptowano po recenzjach: 27.07.2018

W przeciwieństwie do wielu innych krajów europejskich, w tym także Polski, niemieckie ubezpieczenia emerytalne nie przewidują emerytur minimalnych, które zagwarantowałyby zabezpieczenie w wysokości minimum socjalno-kulturowego. Jest to raczej zadanie zabezpieczenia podstawowego (Grundsicherung) dla osób starszych i przy niezdolności do pracy, które razem z pomocą społeczną (XII Księga Kodeksu socjalnego, SGB XII), zabezpieczeniem podstawowym dla osób poszukujących pracy (II Księga Kodeksu socjalnego, SGB II) i ustawą o świadczeniach dla osób ubiegających się o azyl administrowane przez gminy tworzą tzw. ostatnie ogniwo pomocy w systemie zabezpieczenia społecznego jako świadczenie socjalne dla osób będących w potrzebie. Ze względu na obawy, że w najbliższych latach liczba najniższych emerytur oraz poziom ubóstwa w podeszłym wieku wzrosną, coraz częściej podnoszone jest również w Niemczech żądanie wprowadzenia emerytury minimalnej¹. Celem tego opracowania jest usystematyzowanie dyskusji o niskich emeryturach, ubóstwie na starość i emeryturze minimalnej oraz pokazanie struktury i trendów rozwojowych wokół zabezpieczenia podstawowego, rynku pracy i ubezpieczeń emerytalnych, jak również analiza ryzyka zrównywania się emerytur i zabezpieczenia podstawowego. Następnie zostaną pokazane i ocenione różne modele emerytur minimalnych. Powstaje pytanie, czy wprowadzenie minimalnych emerytur niezwiązanych z wcześniejszym wkładem do systemu w imię zwalczania ubóstwa stopniowo doprowadzi do zmiany systemu, jeżeli wraz z obniżającym się poziomem emerytur dojdzie do marginalizacji powiązania jej wysokości z płacą i składkami.

Powszechny system emerytalny: ekwiwalencja udziału i dodatek solidarnościowy

Emerytury z powszechnego systemu są indywidualnie zróżnicowane i zależą bezpośrednio od wysokości składek i długości okresu ich wpłacania. Nie ma emerytury minimalnej. Podstawową zasadą ubezpieczeń emerytalnych jest raczej ekwiwalencja udziału. Zgodnie z tym wysokość indywidualnej emerytury² jest bezpośrednio związana z okresem zatrudnienia podlegającym obowiązkowi opłacania składek i ich wysokością oraz poziomem indywidualnych dochodów (podlegających oskładkowaniu) w stosunku do średnich zarobków w poszczególnych latach. Czyli względna sytuacja dochodowa w czasie trwania życia zawodowego odzwierciedla się – na trochę niższym poziomie – w starszym wieku. Bezwzględna wysokość każdej emerytury zależy od aktualnej wartości emerytury (pomnożenie osobistych punktów emerytalnych przez aktualną wartość emerytury). W wyniku tej

1 Różnorodność pojęć w dyskusji tak politycznej, jak i naukowej jest praktycznie nieograniczona: emerytura minimalna, emerytura podstawowa, emerytura gwarantowana, emerytura obywatelska, emerytura dodatkowa, (solidarnościowa) emerytura na utrzymanie, emerytura solidarnościowa.

2 W opracowaniu nie uwzględniono szczególnych problemów związanych z emeryturą/ rentą wypłacaną ze względu na ograniczone możliwości zarobkowania, zob. G. Bäcker, *Erwerbsminderungsrenten = Armutsrenten: Ein vergessenes soziales Problem?*, „WSI-Mitteilungen” 2013, nr 8, s. 572–579.

metody obliczania emerytur zatrudnienia charakteryzujące się krótkimi lub przerywanymi okresami pracy i ubezpieczenia bądź takie, w których można było osiągnąć jedynie niskie wynagrodzenie indywidualne, będą prowadzić również do niskich emerytur.

Celem obliczania emerytury na podstawie wysokości wynagrodzenia i składek jest uzyskanie stopy zastąpienia po długim życiu zawodowym. Nie jest w związku z tym wykluczone, że emerytury, mierzone w odniesieniu do zabezpieczenia podstawowego, będą poniżej poziomu ubóstwa. Prawdopodobieństwo, że wysokość emerytury znajdzie się poniżej tego progu, jest większe, jeżeli osoba zatrudniona była w najniższym wymiarze czasu pracy i uzyskiwała niskie zarobki lub okres zatrudnienia i opłacania składek był krótki.

Podążając za taką konstrukcją obliczania wysokości emerytury, nie można zakwalifikować niskich emerytur jako problemu samego w sobie. Jeżeli dochód ledwo pokrywa indywidualne minimum egzystencjalne lub ze względu na pracę w niepełnym wymiarze tylko z dochodami partnera możemy pokryć koszty utrzymania, to nie można spodziewać się emerytury wyższej niż zabezpieczenie podstawowe. Pod tym względem celem ubezpieczenia emerytalnego nie jest zapewnienie w każdym przypadku emerytury powyżej poziomu zabezpieczenia podstawowego. Chodzi raczej o zabezpieczenie ciągłości dochodów w trakcie trwania życia, co dzięki wypłacie zastępującej wynagrodzenie (stopa zastąpienia) zapobiega degradacji społecznej na starość³. Kryterium wartości emerytury jest jej „strukturalna odporność na ubóstwo”⁴. Wysokość świadczeń z ubezpieczeń emerytalnych powinna być obliczona tak, aby po wieloletnim zatrudnieniu na całym etacie oraz wpłaceniu składek o odpowiedniej wartości wysokość emerytury netto była wyższa niż niezwiązane z wcześniejszymi wpłatami zabezpieczenie podstawowe. Tylko w taki sposób można zagwarantować „opłacalność” wpłacania składek. Jeżeli nie zostanie spełniony ten warunek, ubezpieczenia emerytalne utracą swoją legitymizację i akceptację. Po co płacić przez wiele lat składki na ubezpieczenia emerytalne, jeżeli zabezpieczenie podstawowe gwarantuje ten sam poziom zabezpieczenia?

Czy i jak dalece uda się faktycznie osiągnąć oba cele, czyli jednocześnie „strukturalną odporność na ubóstwo” i odpowiednią stopę zastąpienia, zależy w znacznej mierze od wysokości emerytur. Im wyższy poziom emerytur, tym wyraźniejsza jest odporność na ubóstwo i tym bardziej prawdopodobne jest, że osiągniętą pozycję dochodową w życiu zawodowym można utrzymać również na starość.

Nie można jednak stosować zasady ekwiwalencji bez ograniczeń, ponieważ powszechny system emerytalny charakteryzuje połączenie zasady ubezpieczenia i ekwiwalencji z zasadą równości społecznej. Elementy równości społecznej w ubezpieczeniach emerytalnych prowadzą zatem do złagodzenia i zmiany ścisłego powiązania między pozycją na rynku pracy (kwota wynagrodzeń podlegających ubezpieczeniu oraz czas trwania zatrudnienia)

3 Od czasu wprowadzenia tzw. reformy Riestera i systematycznego obniżania poziomu emerytur ubezpieczenia emerytalne są w stanie realizować cel zabezpieczenia standardu życia jedynie w połączeniu ze świadczeniami z zakładowych i prywatnych systemów ubezpieczeń, zob. G. Bäcker, *Altersarmut, Lebensstandardsicherung und Rentenniveau* [w:] *Teilhabe im Alter gestalten*, G. Naegel, E. Olbermann, A. Kuhlmann (Hrsg.), Wiesbaden 2016, s. 63 i nast.

4 K.H. Dedring, *Rückkehr zur lebensstandardsichernden und armutsfesten Rente*, „WISO-Diskurs” 2010, nr 8.

a wysokością indywidualnych uprawnień emerytalnych⁵. Z jednej strony uwzględniane są fazy życia poza pracą zarobkową lub określone wydarzenia w życiu jako uzasadniające i podwyższające uprawnienia emerytalne. Dotyczy to w szczególności okresów wychowywania dzieci, opieki rodzinnej, a także chorób i bezrobocia⁶. Składki opłacane są z budżetu federalnego lub przez instytucje ubezpieczeń społecznych. Z drugiej strony w niektórych przypadkach okresy ubezpieczenia, w których z pewnych uzasadnionych powodów kwoty dochodów były niewielkie, przy obliczaniu emerytury lub warunków uprawniających do otrzymania emerytury są oceniane wyżej (przede wszystkim okresy nauki zawodu, wychowawcze z pracą w niepełnym wymiarze oraz z niskimi zarobkami przed 1992 r.) lub wydłużone (okresy pobierania renty z powodu niezdolności do pracy). Uwzględniane są również okresy nieskładkowe, tzn. okresy, w których ubezpieczony nie był w stanie wykonywać pracy przynoszącej wynagrodzenie (okresy zastępcze, okresy uwzględniane i zaliczane). Oprócz tego, niezależnie od wysokości składki, ubezpieczenie emerytalne przyznaje renty rodzinne i świadczenia rehabilitacyjne.

W prywatnych, jak również w pracowniczych systemach zabezpieczeń emerytalnych nie ma elementu solidarnościowego, tu obowiązuje zasada „czystej” ekwiwalencji wysokości wpłaconego wkładu i wypłaty. Dlatego te podsystemy ubezpieczeń emerytalnych omijają zwłaszcza osoby, które ze względu na swoją biografię zawodową i sytuację dochodową mogą się spodziewać niskich emerytur. W tym zakresie uzupełniające zabezpieczenie emerytalne działa w wysokiej mierze w sposób socjalnie wybiórczy. Niewiele wnosi do podwyższenia niskich emerytur i zapobiegania ewentualnemu ubóstwu⁷. Jedynie dodatki przy tzw. emeryturach Riestera, które są wysokie zwłaszcza w wielodzietnych rodzinach o niskich dochodach, idą w kierunku redystrybucji interpersonalnej⁸.

Niskie emerytury obecnie i w przyszłości

Niskie emerytury są szeroko rozpowszechnione pomimo instrumentów mających zapewnić równowagę społeczną, których celem jest skorygowanie prostego odzwierciedlenia hierarchii dochodowej na rynku. Chociaż nie zdefiniowano, co dokładnie należy rozumieć pod pojęciem niskiej emerytury, tzn. nie określono, od jakiej granicy mówimy o niskiej emeryturze, to jednak nie ma chyba żadnych wątpliwości, że emerytury

5 R. Thiede, *Mindestsicherungselemente in der Gesetzlichen Rentenversicherung*, „WSI-Mitteilungen” 2009, nr 7, s. 355–361.

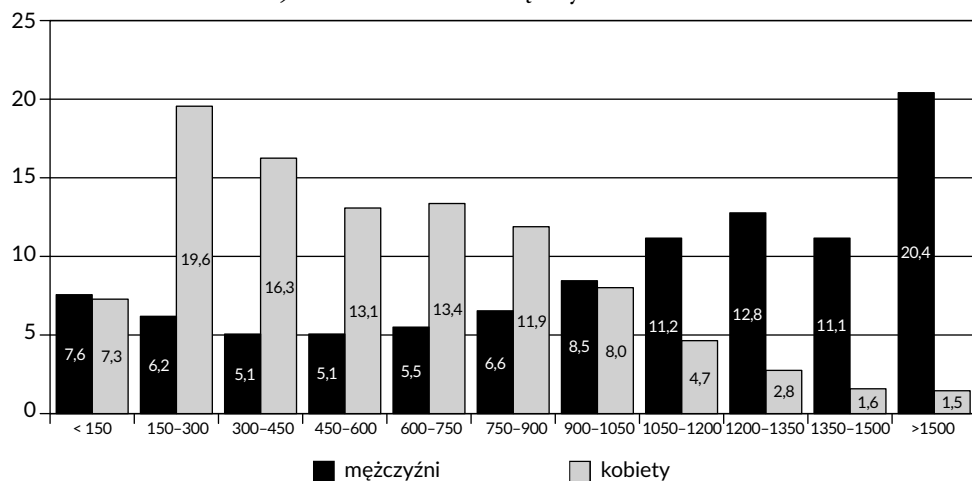
6 H. Buslei, P. Haan, R. Ochmann, B. Rürup, *Ehe- und familienbezogene Leistungen in der Alterssicherung: wichtig für die wirtschaftliche Stabilität von Familien*, „DIW-Wochenbericht” 2014, nr 23.

7 M. Promberger, Ch. Wübbecke, A. Zylowski, *Private Altersvorsorge fehlt, wo sie am nötigsten ist*, „IAB-Kurzbericht” 2012, nr 15; G. Bäcker, J. Schmitz, *Altersarmut und Rentenversicherung – Diagnosen, Trends, Reformoptionen und Wirkungen* [w:] *Altern im sozialen Wandel: Die Rückkehr der Altersarmut?*, C. Vogel, A. Motel-Klingebiel (Hrsg.), Wiesbaden 2013, s. 25–56.

8 B. Loose, R. Thiede, *Trägt die Riester-Rente zur Vermeidung von Armut bei?* [w:] *Altern im sozialen Wandel: Die Rückkehr der Altersarmut?*, *op. cit.*, s. 161–174.

niższe niż 450 euro możemy do nich zaliczyć. Jeśli przyjrzymy się emerytantom wypłacanym w starych krajach związkowych w 2015 r. (zob. wykres 1), to zobaczymy, że 43,2 proc. kobiet i 18,9 proc. mężczyzn otrzymuje kwoty poniżej 450 euro (nie są tu uwzględnione renty z tytułu niezdolności do pracy). Poniżej 300 euro dostaje 26,9 proc. kobiet i 13,8 proc. mężczyzn. Są to kwoty znacznie poniżej poziomu zabezpieczenia podstawowego.

Wykres 1. Miesięczna wypłata emerytur w starych krajach związkowych w euro na koniec 2015 r. Udział kobiet i mężczyzn w %

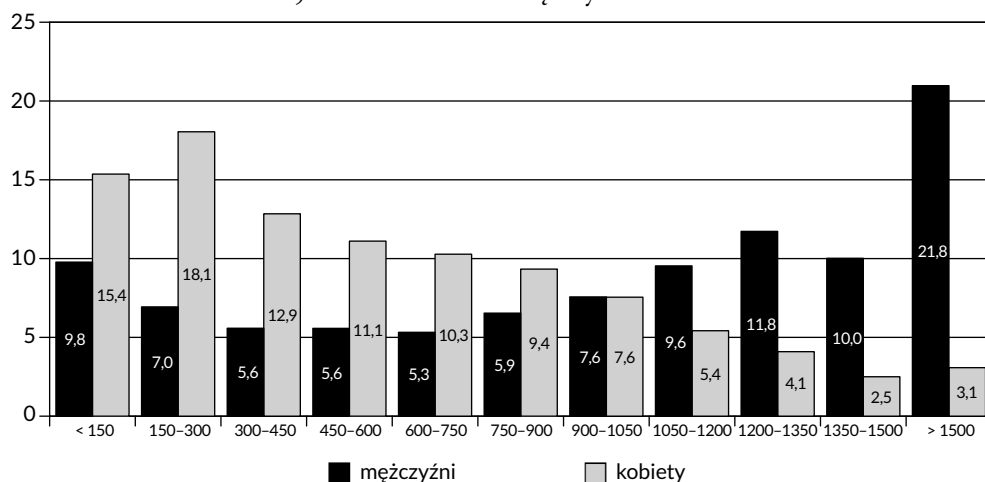


Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z Deutsche Rentenversicherung Bund (2017)

Można wymienić kilka przyczyn takiej struktury wypłacanych świadczeń emerytalnych. Niskie emerytury wśród mężczyzn mają ci ubezpieczeni, którzy w czasie trwania pracy zawodowej zmienili swój status, a tym samym również ochronę ubezpieczeniową na starość. Dotyczy to przykładowo pracowników umysłowych, którzy po kilku latach zatrudnienia otrzymali status urzędników mianowanych lub rozpoczęli działalność na własny rachunek i są dobrze zabezpieczeni dzięki systemom ubezpieczeń emerytalnych dla urzędników lub programom emerytalnym dla różnych grup zawodowych. Niskie ustawowe świadczenia emerytalne, wynikające z zaledwie kilku lat składowych w tym systemie, stanowią jedynie dodatkowy dochód na starość dla tych grup. Natomiast niskie emerytury kobiet wynikają z typowo kobiecych biografii zatrudnienia i specyficznego dla płci podziału ról i pracy. Przebieg ubezpieczenia kobiet charakteryzuje się krótkimi i przerywanymi okresami zatrudnienia, niskimi zarobkami i krótkim wymiarem godzin pracy (praca w niepełnym wymiarze), przy czym „zła” pozycja dochodowa z jednej strony i krótkie okresy ubezpieczenia z drugiej są bardzo często powiązane⁹.

9 W nowych krajach związkowych niskie emerytury są mniej upowszechnione. Ciągłe zatrudnienie kobiet w pełnym wymiarze czasu pracy w byłej NRD prowadzi do znacznie wyższych emerytur niż w starych krajach związkowych.

Wykres 2. Miesięczna wypłata emerytur w starych krajach związkowych w euro na koniec 2015 r. Udział kobiet i mężczyzn w %



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z Deutsche Rentenversicherung Bund (2017)

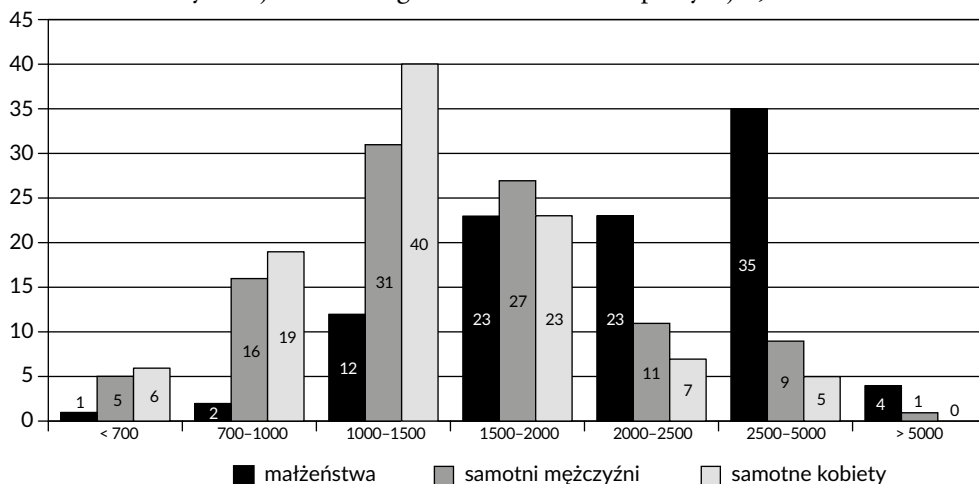
Przedstawione dane dotyczą obecnie wypłacanych emerytur. Oznacza to, że w obliczeniach uwzględniono również emerytury wypłacane osobom w bardzo podeszłym wieku, które urodziły się w latach 30. XX w. i rozpoczęły pracę zawodową bezpośrednio po wojnie. Natomiast jeżeli weźmie się pod uwagę rozkład kwot wypłacanych nowym emerytom (2015), to uwzględnione są osoby, które rozpoczęły zatrudnienie i ubezpieczenie najwcześniej w połowie lat 60. Należałoby się spodziewać, że niskie emerytury będą mniej widoczne wśród młodszych roczników kobiet, które miały silniejszy udział w grupie czynnej zawodowo niż kohorty ich poprzedniczek. Ale to oczekiwanie jest złudne, wręcz przeciwnie (zob. wykres 2), 15,4 proc. kobiet w starych krajach związkowych, które po raz pierwszy otrzymują emeryturę w 2015 r., dostaje mniej niż 150 euro (w porównaniu z 7,3 proc. już otrzymujących emeryturę). Tę sprzeczność można jednak wyjaśnić tym, że jest coraz więcej kobiet z uprawnieniami emerytalnymi, które otrzymują niewielką, ale samodzielną emeryturę¹⁰. Ponieważ kobiety, które nie otrzymują własnej emerytury, czyli nie dostają zupełnie nic, znajdują się głównie w starszych kohortach i taka „zerowa emerytura” nie jest uwzględniana w rachunku redystrybucyjnym, w związku z tym powstaje fałszywe wrażenie, że warunki zmieniły się na niekorzyść kobiet. Faktycznie jednak sytuacja nieznacznie się polepszyła. Przyczyniła się do tego emerytura za opiekę nad dziećmi/ macierzyńska. Dzięki doliczeniu drugiego roku wychowawczego na każde dziecko urodzone przed 1992 r. wiele kobiet spełniło po raz pierwszy wymóg 5 lat, aby uzyskać samodzielną emeryturę.

Oczywiście nie zmienia to faktu, że różnica między emeryturami kobiet, a emeryturami mężczyzn jest znacząca, a większość emerytur kobiet jest bardzo niska. Szczególnie

¹⁰ Dochodzi do tego, że nowe (wcześniejsze) emerytury często obniżają odliczenia, które rzadko były stosowane przy już wypłacanych świadczeniach emerytalnych, ponieważ odliczenia wprowadzono dopiero w latach 90.

trudne jest położenie niezamężnych kobiet. Dla sytuacji dochodowej kobiet żyjących w związku z partnerem (mężem) wspólny dochód jest decydujący. Jeżeli dochód gospodarstwa domowego, którym dysponuje małżeństwo (para), określa status dochodowy i pozycję majątkową w fazie zarobkowej, to również trwa to na starość. „Dodatkowemu dochodowi” kobiet w średnim wieku, typowemu dla modelu małżeństwa z jednym żywicielem rodziny, odpowiada późniejsza niska emerytura¹¹. W przypadku wdów zliczane są kwoty ich emerytury i rent rodzinnych. Renty rodzinne bądź uprawnienia do świadczenia emerytalnego dla kobiet po zmarłym małżonku są średnio nawet wyższe niż wynikające z ich własnych okresów ubezpieczeniowych.

Wykres 3. Rozkład całkowitych dochodów na starość w Niemczech w roku 2015.
Stratyfikacja całkowitego dochodu dla osób powyżej 65 lat w %



Źródło: *Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung und zur Änderung anderer Gesetze (Betriebsrentenstärkungsgesetz)*, Köln 2016, Alterssicherung in Deutschland 2015 (ASID 2015), „Forschungsberichte” 2017, January

Niskie emerytury nie stanowią zatem jeszcze wskaźnika niedostatecznych dochodów osób starszych ani nie są wyrazem ubóstwa na starość. Oceny sytuacji dochodowej w późnym wieku można dokonać wyłącznie przy uwzględnieniu całkowitego dochodu na poziomie gospodarstwa domowego. Oprócz emerytur ubezpieczonych i rent rodzinnych należy również uwzględnić emerytury pracownicze, emerytury z prywatnych ubezpieczeń, emerytury urzędnicze oraz przychody z pracy i majątku. Przy tak kompleksowej analizie sytuacja dochodowa w starszym wieku okazuje się znacznie mniej dramatyczna niż w przypadku uwzględniania jedynie indywidualnych emerytur. Ustalenia z badania

11 Sprzeczność polega na tym, że choć regularnie mówi się o niezadowoleniu z niskich emerytur kobiet (*gender pension gap* – różnica emerytur w zależności od płci), to w dyskursie politycznym nie tylko w znacznym stopniu akceptuje się, ale wręcz wspiera instytucjonalnie rozwiązania leżące u podstaw tego problemu, jak praca w niepełnym wymiarze i tzw. minipraca, prowadzące do niskich zarobków kobiet i ich finansowego uzależnienia od męża w okresie pracy zarobkowej.

ASID w 2015 r. pokazują, że niskie dochody w starszym wieku są mało rozpowszechnione i dotyczą głównie osób samotnych. Kwotą mniejszą niż 700 euro miesięcznie dysponuje 6 proc. samotnych kobiet i 5 proc. samotnych mężczyzn (wykres 3).

Zabezpieczenie podstawowe na starość jako minimalne zabezpieczenie

To, czy niski dochód całkowity w starszym wieku nie osiąga poziomu minimum egzystencjalnego i spełnia kryterium ubóstwa, zależy od definicji ubóstwa i ustalenia jego progu. Należy określić wartości graniczne. Jako kryterium odniesienia można przyjąć opierające się na podstawowych potrzebach, ustalone na poziomie polityczno-instytucjonalnym zabezpieczenie podstawowe na starość oraz przy niezdolności do pracy (SGB XII)¹². Odniesienie to ma sens, ponieważ porównuje dwa świadczenia zdefiniowane politycznie. Pojęcie „biedny” może być używane w odniesieniu do osób starszych, których dochód jest tak niski, że przysługują im dodatkowe świadczenia w ramach zabezpieczenia podstawowego.

Jednak poziom zabezpieczenia podstawowego gwarantującego minimum egzystencjalne nie jest łatwy do ustalenia, gdyż zabezpieczenie podstawowe nie jest rodzajem „dodatkowej emerytury”¹³, lecz odrębnym od ubezpieczeń emerytalnych świadczeniem opiekuńczym, w którym chodzi o zaspokojenie podstawowych potrzeb oraz poziom niedostatku (należy się o nie ubiegać we właściwych urzędach gminnych)¹⁴. Zasada zaspakajania podstawowych potrzeb mówi, że prawo do zabezpieczenia podstawowego powstaje dopiero wówczas, gdy nie tylko wyczerpane są wszystkie inne rodzaje dochodów, ale wykorzystano również inne składniki majątku, jak zasoby finansowe i rzeczowe, prawo własności nieruchomości i gruntów. Jedynie niewielka część majątku (*Schonvermögen* – majątek pod ochroną) jest wyłączona z kontroli zasadności przyznania świadczenia zabezpieczenia podstawowego. W przypadku środków pieniężnych jest to jedynie 5000 euro.

12 Alternatywną formą mierzenia ryzyka ubóstwa jest też pomiar rozkładu dochodów. Obliczany na podstawie średniego wynagrodzenia względny próg ubóstwa (60 proc. mediany) znacznie przekracza poziom podstawowych potrzeb przy zabezpieczeniu podstawowym. Poza tym mierzona rozkładem dochodów sytuacja zagrożenia ubóstwem nie uwzględnia posiadanego majątku (zob. J. Goebel, P. Krause, *Einkommensentwicklung – Verteilung, Angleichung, Armut und Dynamik* [w:] *Datenreport 2016*, Wiesbaden 2016, s. 178–190; *Lebenslagen in Deutschland. Der Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung*, Berlin 2017, s. 101 i nast.).

13 Emeryci wraz z zawiadomieniem o decyzji o przyznaniu emerytury otrzymują jedynie informację o zabezpieczeniu podstawowym. W przypadku emerytur do 823 euro (2016 r.) do decyzji dołączany jest formularz wniosku o zabezpieczenie podstawowe. Ponieważ instytucja wypłacająca świadczenie emerytalne nie jest informowana o sytuacji dochodowej i majątkowej gospodarstwa domowego, w decyzji o przyznaniu emerytury nie ma informacji o konkretnym uprawnieniu do innego świadczenia.

14 I. Becker, *Die Grundsicherung – Seit 2003 das unterste Auffangnetz im Alter und bei Invalidität*, „Deutsche Rentenversicherung” 2013, nr 2, s. 121–138.

Punktem odniesienia dla zasady pokrycia podstawowego zapotrzebowania jest konstytucyjnie określony cel zapewnienia godnego życia. Oznacza to, że poziom świadczeń musi odnosić się do ogólnego poziomu dobrobytu społecznego i poziomu dochodów, tj. do poziomu wyższego niż czysto fizyczne minimum egzystencjalne. Podczas ustalania potrzeb stosowane są jednakowe w całym kraju stawki ryczałtowe (standardowe potrzeby), różniące się jednak w zależności od wieku i wielkości gospodarstwa domowego oraz podlegające podniesieniu przy dodatkowych potrzebach (zwłaszcza w przypadku osób niepełnosprawnych) lub przewidujące jednorazową wypłatę dodatkowych świadczeń. Zryczałtowanie nie podlega wysokości przejmowanych kosztów eksploatacyjnych w czynszu, tu dokonywana jest ocena indywidualna, ponieważ kwalifikowane koszty zakwaterowania różnią się znacznie w zależności od kraju związkowego, między miastem a wsią oraz również między dzielnicami miasta i standardami mieszkań¹⁵. Pod tym względem standard zabezpieczenia podstawowego nie posiada określonego progu, ale jest raczej dość szerokim zakresem zapewniającym zabezpieczenie na poziomie podstawowym¹⁶. Aby dać jednak punkt odniesienia, to w roku 2015 dla jednej osoby/ gospodarstwa jednoosobowego była to miesięczna kwota 399 euro. Jeżeli doliczymy jeszcze pokrywany koszt zakwaterowania, którego średnia krajowa (!) wynosiła 390 euro, to dochodzimy do kwoty 790 euro bez dodatków przy zwiększonym zapotrzebowaniu i jednorazowych świadczeń.

Decydujące znaczenie dla administracyjnego ustalenia podstawowych potrzeb ma ustawa dotycząca ustalania podstawowych/ regularnych potrzeb zgodnie z § 28 SGB XII regulująca także świadczenia z SGB XII (pomoc socjalna i zabezpieczenie podstawowe w starszym wieku), jak również z SGB II (podstawowe zabezpieczenie dla osób poszukujących pracy) i ustawy o świadczeniach dla osób ubiegających się o azyl (choć znacznie zredukowane). Punktem odniesienia do oceny są statystycznie zarejestrowane wydatki i konsumpcja osób o niskich dochodach. Podstawą empiryczną jest Badanie dochodów i gospodarstw domowych Federalnego Urzędu Statystycznego (Die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, EVS) przeprowadzane w odstępach pięcioletnich (ostatnio w 2013 r.). Uwzględnia się wydatki 15 proc. gospodarstw jednoosobowych mieszczących się w dolnej grupie i 20 proc. gospodarstw wieloosobowych również z dolnej grupy (z wyłączeniem gospodarstw domowych, w których żyją osoby otrzymujące świadczenia tylko w ramach SGB XII lub SGB II). Ponadto nie uwzględnia się pewnych pozycji wydatków, które nie są zaliczane do kwalifikowanych potrzeb. Ostatnie obliczenie podstawowego/

15 Dla zilustrowania dużych różnic regionalnych w pokrywanych kosztach zakwaterowania należy przytoczyć przykłady skrajnie zróżnicowane. Pod koniec 2012 r. odnotowano dla Monachium 445 euro i dla Wiesbaden 420 euro. W powiecie Eifel (Nadrenia-Palatynat) i w powiecie Regen (Bawaria) kwoty te były zaś na poziomie 206 lub 175 euro, zob. B. Kaltenborn, *Verteilung der Bedarfe älterer Leistungsberechtigter der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Bericht für das Forschungsnetzwerk Alterssicherung der Deutschen Rentenversicherung Bund*, Berlin 2014, s. 59 i nast.

16 *Ibidem*.

regularnego zapotrzebowania wykonano w 2016 r., ze skutkiem od 1 stycznia 2017 r. na podstawie Badania dochodów i gospodarstw domowych z 2013 r.

Trwająca debata nad adekwatnością wyliczanej na podstawie tzw. modelu statystycznego kwoty zapotrzebowania podstawowego pokazuje niepewność i niejasność wyników tej metody¹⁷. Kluczową rolę odgrywają również fiskalne kryteria decydentów politycznych, gdyż wyższa kwota potrzeb podstawowych nie tylko stawiałaby w uprzywilejowanej pozycji obecnych beneficjentów świadczeń, ale jednocześnie prowadziłyby do wzrostu liczby uprawnionych, ponieważ wówczas dochody wielu osób lub gospodarstw domowych znalazłyby się poniżej progu zabezpieczenia podstawowego.

Beneficjenci zabezpieczenia podstawowego, wskaźniki

Pod koniec 2016 r. około miliona osób znalazło się wśród odbiorców zabezpieczenia podstawowego, finansowanego z podatków, a obecnie praktycznie wyłącznie z budżetu federalnego. Od 2003 r. widoczny jest znaczny wzrost – zwłaszcza w pierwszych latach po wprowadzeniu nowych regulacji zdecydowanie zwiększyło się wykorzystanie świadczenia. Od tego czasu wzrosty trochę osłabły, a nawet w latach 2015 i 2016 doszło do lekkiego spadku (wykres 4)¹⁸. Jednak tylko połowa tych osób osiągnęła lub przekroczyła wiek emerytalny (51,2 proc.), 48,8 proc. zdanych na zabezpieczenie podstawowe to osoby, które już w młodym wieku są trwale i całkowicie niezdolne do pracy.

Pytając świadczeniobiorców o uprawnienia emerytalne, które można by doliczyć do zabezpieczenia podstawowego, wyłania się następujący obraz: aż 22,6 proc. wszystkich osób starszych otrzymujących zabezpieczenie podstawowe (2015 r.) nie dysponuje żadnymi innymi dochodami¹⁹. W przypadku tych osób problemem nie są niskie emerytury, ale w ogóle jej brak. W tej grupie będą najprawdopodobniej obcokrajowcy i osoby pracujące wcześniej na własny rachunek, które nie nabyły lub nie mogły nabyć uprawnień emerytalnych i które nie posiadają innych dochodów.

Liczba osób otrzymujących zabezpieczenie podstawowe w skali całego społeczeństwa jest niewielka (wykres 5). W 2015 r. jedynie 3 proc. społeczeństwa powyżej 65 roku życia (mężczyźni 2,6 proc., kobiety 3,3 proc.) otrzymywało zabezpieczenie podstawowe²⁰.

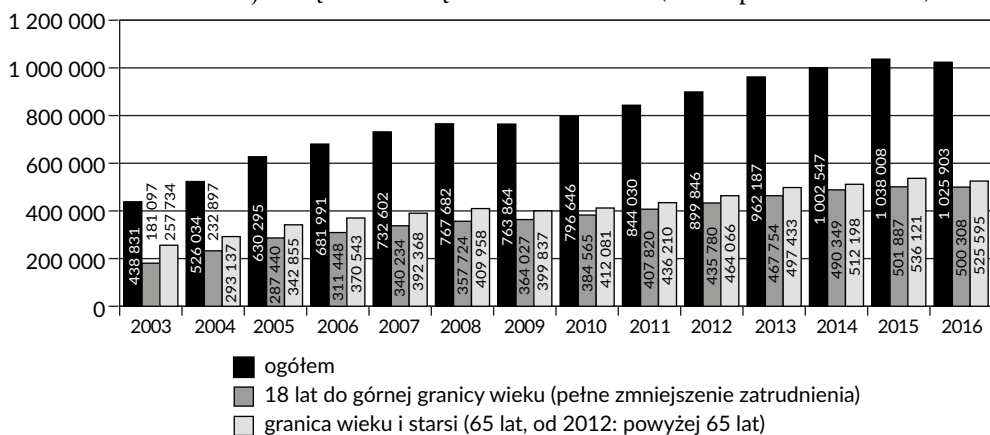
17 I. Becker, *Wie die Hartz-IV-Sätze klein gerechnet wurden. Das Grundsicherungsniveau als Ergebnis von normativen Setzungen und Empirie*, „Soziale Sicherheit” 2014, nr 3, s. 93–102.

18 Prawdopodobnie wynika to w dużej mierze ze zwiększenia zasiłku mieszkaniowego w 2016 r., gdyż jest on priorytetowym świadczeniem wliczanym przy obliczaniu prawa do pomocy w sytuacji ubóstwa. Tak więc może się zdarzyć, że w wyniku podwyższenia zasiłku mieszkaniowego przekroczony zostanie próg, od którego przysługuje zabezpieczenia podstawowego.

19 *Rentenversicherung in Zahlen*, Berlin 2016.

20 Jeszcze trochę niższy (2,7 proc.) jest udział osób otrzymujących zabezpieczenie podstawowe w grupie pobierających emeryturę po osiągnięciu wieku emerytalnego, *ibidem*.

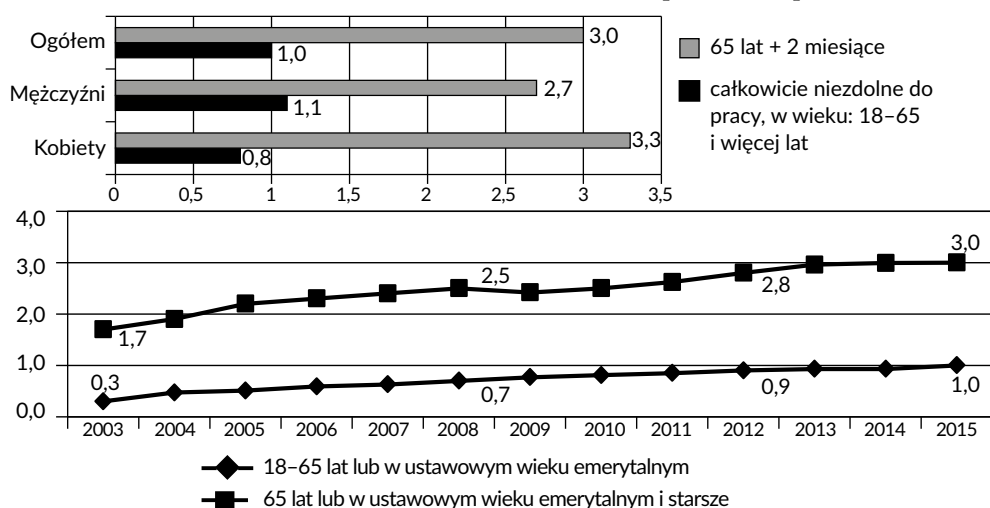
Wykres 4. Osoby korzystające z podstawowego zabezpieczenia w podszym wieku i ze zmniejszoną zdolnością do zarobkowania (liczba pod koniec roku)



Źródło: Statistisches Bundesamt, 2017

Wprawdzie od 2003 r. – wychodząc co prawda od bardzo niskiego poziomu – odnotowano wzrost wskaźnika, przy czym młodszy (65–69 lat) są bardziej dotknięci niż starsi. Ale ogólnie rzecz biorąc, jeśli za punkt odniesienia przyjmiemy korzystanie z zabezpieczenia podstawowego, ubóstwo osób starszych nie stanowi większego problemu. Pokazuje to również w oczywisty sposób, że systemy zabezpieczeń emerytalnych, wśród których ubezpieczenia z systemu powszechnego odgrywają wiodącą rolę, są w stanie zagwarantować zabezpieczenie powyżej społeczno-kulturowego minimum egzystencjalnego, gdzie punktem odniesienia jest zabezpieczenie podstawowe.

Wykres 5. Odsetek osób korzystających z podstawowego zabezpieczenia i ze zmniejszoną zdolnością zarobkowania w latach 2003–2015 w podziale na płeć



Źródło: Statistisches Bundesamt 2017

Zupełnie inna jest sytuacja ludności w średnim i młodszym wieku (w tym dzieci). Odsetek osób w wieku od zera do osiągnięcia wieku emerytalnego, które ze względu na niskie dochody muszą ubiegać się o zabezpieczenie podstawowe dla osób poszukujących pracy w ramach SGB II, a mianowicie o zasiłek dla bezrobotnych i pomoc społeczną, wynosi 9,2 proc. (2015)²¹. Czyli grupa odbiorców świadczenia w ramach SGB II jest trzykrotnie wyższa niż osób w podeszłym wieku otrzymujących zabezpieczenie podstawowe. Większość z nich, zwłaszcza jeśli długotrwale korzystali z tych świadczeń, osiągnąwszy wiek emerytalny, „w sposób płynny” przejdzie do pobierania emerytury w formie zabezpieczenia podstawowego. Już teraz około trzy czwarte osób, które (w 2014 r.) otrzymywały zabezpieczenie podstawowe po osiągnięciu wieku emerytalnego, było uprzednio beneficjentami innych świadczeń społecznych (w szczególności zasiłku dla bezrobotnych II i zabezpieczenia podstawowego z powodu niezdolności do pracy)²².

W przypadku tych danych należy jednak pamiętać, że statystyki w zakresie zabezpieczenia podstawowego jako statystyki procesu obejmują jedynie te osoby, które wniosły i uzyskały dodatkowe wsparcie w formie zabezpieczenia podstawowego. Jednak znaczna część uprawnionych beneficjentów rezygnuje ze złożenia wniosku. Z badań nad ubóstwem i zabezpieczeniem podstawowym wynika, że głównymi powodami są deficyt informacji oraz obawa przed stygmatyzacją. Z pewnością celem wprowadzonego w 2003 r. zabezpieczenia podstawowego na starość oraz w przypadku niezdolności do pracy było uniknięcie sytuacji nieznannej liczby osób potrzebujących, lecz niekorzystających ze świadczenia, po to również rezygnowano (w sposób daleko idący) z regresu w odniesieniu do dochodu i majątku dzieci. Niemniej jednak należy się spodziewać, że wśród starszego pokolenia wystąpi problem wzrastającej liczby nieujawnionych przypadków²³. Dotyczy to w równym stopniu ludności poniżej ustawowego wieku emerytalnego, gdyż nawet w grupie osób otrzymujących środki z SGB II odsetek uprawnionych do podwyższonych świadczeń z powodu niewystarczających dochodów jest znacznie wyższy, niż wynika to z danych statystycznych²⁴.

Ubóstwo na starość jako problem przyszłości?

Rynek pracy i uprawnienia emerytalne

Dane dotyczące obecnej skali ubóstwa osób starszych w zakresie odniesienia do pobierania zabezpieczenia podstawowego nie mówią jednak nic o przyszłym rozwoju sytuacji. Obecna struktura rozdziału emerytur jest odzwierciedleniem bardzo dawnych wzorców

²¹ Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II, 2017.

²² B. Kaltenborn, *Grundsicherung wegen Alters – Rentenbezug und Zugänge*, „Deutsche Rentenversicherung” 2016, nr 4, s. 249–266.

²³ I. Becker, *Finanzielle Mindestsicherung und Bedürftigkeit im Alter*, „Zeitschrift für Sozialreform” 2012, nr 2, s. 123–148.

²⁴ K. Bruckmeier, J. Pauser, U. Walwei, J. Wiemers, *Simulationsrechnungen zum Ausmaß der Nicht-Inanspruchnahme von Leistungen der Grundsicherung*, „IAB-Forschungsbericht” 2013, nr 5; R. Hauser, I. Becker, *Dunkelziffer der Armut. Ausmaß und Ursachen der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen*, Berlin 2005.

i przebiegów zatrudnienia. Być może obecnie (jeszcze) niewielka liczba osób dotknięta tym problemem przysłania obecną już od dawna tendencją, która w średniej lub dłuższej perspektywie doprowadzi do znacznego wzrostu liczby niskich emerytur i uzależnienia od świadczeń w ramach zabezpieczenia podstawowego. Nie brakuje dramatycznych prognoz, gdy na przykład dyrektor Paritätischer Wohlfahrtsverband (Stowarzyszenia Pomocy Społecznej) Ulrich Schneider mówi w dzienniku „Frankfurter Allgemeine Zeitung”: „schodzi na nas lawina ubóstwa w starszym wieku”. Tym bardziej konieczne jest przeanalizowanie rozwoju w sposób wyważony. Stopień, w jakim w przyszłości dojdzie do zwiększenia liczby niskich emerytur, zależy głównie od dwóch różnych czynników. Z jednej strony trzeba zapytać, jak rozwiną się biografie zatrudnienia, a tym samym indywidualne uprawnienia emerytalne kohort przechodzących na emeryturę. Z drugiej strony należy przeanalizować, jakie to będzie miało skutki, jeśli w wyniku zastosowania pomniejszych współczynników dostosowujących w formule obliczania rewaloryzacji wysokość świadczenia emerytalnego będzie jedynie w niewielkim stopniu podążała za ogólną tendencją w zakresie dochodów, a zatem poziom emerytur będzie stale spadał.

Jeżeli chodzi o kierunek, w jakim rozwijają się uprawnienia emerytalne, obecne analizy rynku pracy zgodnie prowadzą do wniosku, że w minionych latach nagromadził się potencjał ryzyka i problemów²⁵. Z „emerytalno-technicznego” punktu widzenia chodzi o liczbę punktów emerytalnych zgromadzonych przez ubezpieczonego na jego koncie w momencie przejścia na emeryturę.

Gdy analizujemy czynniki wpływające na przebieg ubezpieczenia, okazuje się, że od lat 90. coraz więcej zatrudnionych miało kłopot z utrzymaniem ciągłego i długotrwałego zatrudnienia podlegającego ubezpieczeniu. Są one rzadkością zwłaszcza wśród kobiet (w starych krajach związkowych). Często spotykaną sytuacją jest, że po urodzeniu dzieci następuje przerwa w zatrudnieniu dłuższa niż uwzględniany przy obliczaniu emerytury urlop wychowawczy. Główną rolę odgrywa tu duża liczba kobiet (mężatki!) zatrudnionych w minimalnym wymiarze godzin. Nawet jeżeli opłacają składki na ubezpieczenie emerytalne, to znaczy nie skorzystały z możliwości całkowitej rezygnacji z pracy, to z wynagrodzenia 450 euro powstają uprawnienia do bardzo niskiej emerytury. Zatrudnienie w najniższym wymiarze godzin i wynagrodzenia jest niekorzystne, ponieważ regulacje w tym zakresie działają jak szklany sufit. Powodują, że oferty pracy dla kobiet nie są rozszerzane i ich samodzielne uprawnienia emerytalne nie wzrastają poprzez większy wymiar godzin pracy i wyższe wynagrodzenie²⁶.

Jednak przerwy w zatrudnieniu i krótkie okresy ubezpieczenia nie są wyłącznym problemem kobiet. Przemiany, które wstrząsnęły rynkiem pracy od połowy lat 90., zarówno w starych, jak i nowych krajach związkowych, dotyczą tak mężczyzn, jak i kobiety. Wyniki badań empirycznych pokazują, że młodsze kohorty są znacznie silniej i bardziej dotknięte bezrobociem niż te bliżej wieku emerytalnego i już będące na emeryturze.

25 F. Trischler, *Erwerbsverlauf, Altersübergang, Alterssicherung – zunehmende soziale Ungleichheit im Alter*, Wiesbaden 2014.

26 G. Bäcker, *Mindestlohn und Minijobs: Steuerklassen-Effekt bremst Übergang in beitragspflichtige Beschäftigung*, „Soziale Sicherheit” 2015, nr 7, s. 275–280.

Do znaczących luk w okresach ubezpieczeniowych dochodzi zwłaszcza wtedy, gdy bezrobocie nie było krótkim i jednorazowym epizodem, ale długotrwałym wykluczeniem lub ponowna integracja na rynku pracy nie przyniosła trwałego sukcesu i zakończyła się ponownym bezrobociem. Jest to szczególnie niekorzystne, ponieważ prawie 70 proc. (2016) bezrobotnych zalicza się już do kręgu osób objętych SGB II²⁷ i przy zasiłku dla bezrobotnych (Arbeitslosengeld II – wypłata następuje po kontroli sytuacji materialnej potrzebującego) niepłacone są (już) składki na ubezpieczenie emerytalne.

Wzrasta znaczenie nieciągłych modeli zatrudnienia, charakteryzujących się wielokrotnymi zmianami między pracą zarobkową a bezrobociem, zatrudnieniem regularnym i niepewnym oraz pracą najemną i samozatrudnieniem. Duża część działalności na własny rachunek nie jest objęta obowiązkowym ubezpieczeniem emerytalnym, a okresy samozatrudnienia prowadzą bezpośrednio do luk w zabezpieczeniu na starość.

Sam fakt zatrudnienia podlegającego ubezpieczeniu nie daje żadnych informacji o sumie punktów emerytalnych przy obliczaniu emerytury, ponieważ istotna jest również wysokość wynagrodzenia w każdym roku ubezpieczeniowym w odniesieniu do odpowiedniego średniego dochodu. Indywidualna kwota miesięcznego i rocznego wynagrodzenia zależy od iloczynu godzinowego wynagrodzenia i godzin pracy. Przy niskich stawkach godzinowych lub niewielkim tygodniowym wymiarze godzin pracy w danym roku ubezpieczeniowym wyliczona będzie niska liczba punktów emerytalnych. Wówczas nawet przy wieloletnim i nieprzerwanym zatrudnieniu istnieje niebezpieczeństwo otrzymania jedynie niewielkiej emerytury.

Z dostępnych analiz można wywnioskować, że w Niemczech występuje coraz więcej niskich wynagrodzeń²⁸. Oczywistym jest, że niskie płace staną się czynnikiem ryzyka w odniesieniu do niskich emerytur, zwłaszcza jeśli odnoszą się do przebiegu ubezpieczenia w dłuższym czasie²⁹. Równie problematyczne jest to, gdy idą one w parze z godzinami pracy, które są znacznie poniżej pełnego etatu. Jednak praca w niepełnym wymiarze jest też samodzielnym czynnikiem ryzyka. Godziny pracy w dolnym przedziale wymiaru czasu, nawet przy średnich stawkach godzinowych, doprowadzą jedynie do niskiego, poniżej średniego miesięcznego dochodu. Zgodnie z formułą obliczania emerytury wynikają z tego jedynie niskie punkty emerytalne. Z biegiem czasu nie zmienił się również fakt, że praca w niepełnym wymiarze godzin jest przede wszystkim wykonywana przez kobiety. W 2016 r. 47 proc. objętych ubezpieczeniem kobiet (tj. bez uwzględnienia zatrudnienia w minimalnym wymiarze) było zatrudnionych w niepełnym wymiarze godzin³⁰.

Podsumowując, można powiedzieć, że pod koniec życia zawodowego niskimi punktami emerytalnymi dotknięte są i będą przede wszystkim osoby długotrwanie bezrobotne, niezabezpieczone odpowiednio osoby prowadzące działalność na własny rachunek,

27 *Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf*, 2017.

28 T. Kalina, C. Weinkopf, *Niedriglohnbeschäftigung 2013: Stagnation auf hohem Niveau*, „IAQ-Report” 2015, nr 3.

29 W. Keck, *Zur Dynamik der Beschäftigung im Niedrigeinkommensbereich*, „Deutsche Rentenversicherung” 2016, nr 3, s. 166–172.

30 *Beschäftigungsstatistik*, 2017.

imigranci, prekariusze zatrudnieni na podstawie elastycznych form zatrudnienia i osoby w sektorach o niskich dochodach. Stopień ryzyka rośnie wraz z utrzymywaniem się przez dłuższy czas tych krytycznych sytuacji i faz oraz brakiem zrekompensowania przez „lepsze” fazy. Regionalnie problemy będą skupiały się na zatrudnionych w nowych krajach związkowych. I niezmiennie szczególnie często to kobiety będą dysponowały małą liczbą punktów emerytalnych przy przejściu na emeryturę. Również odbiorcami zabezpieczenia podstawowego na starość, tak jak zresztą obecnie, będą głównie osoby z tych grup³¹.

Nie można jednak nie zauważyć, że oprócz kumulacji problemów widoczne są też ruchy idące w przeciwnym kierunku.

- Patrząc na rozwój rynku pracy od lat 2008–2010 r., obserwujemy zmniejszenie problemu i tendencji do niskich wynagrodzeń, co mogłoby w dłuższej perspektywie doprowadzić do jej odwrócenia.
- Przede wszystkim rosnące zatrudnienie kobiet i skrócone okresy przerw w pracy spowodowane wychowaniem dzieci prowadzą do spodziewanych w przyszłości wyższych świadczeń emerytalnych kobiet³². Przyczynia się do tego również zaliczenie do emerytury okresów sprawowania opieki oraz urlopów wychowawczych (od 2014 r. wydłużenie z 1 roku do 2 lat okresów na dzieci urodzone przed 1992 r.). Dochody emerytalne par małżeńskich można ustabilizować w taki sposób, że rosnące uprawnienia do świadczeń kobiet zrównoważą obniżające się uprawnienia emerytalne mężczyzn. Ten efekt kompensacyjny pozostanie jednak ograniczony tak długo, jak kobiety będą głównie zatrudniane w niepełnym wymiarze w dolnym segmencie godzinowym.
- Bezrobocie wyraźnie spadło, osiągając szczyt 4,9 miliona w 2005 r. W 2016 r. średnio 2,7 miliona osób zostało zarejestrowanych jako bezrobotne. Stopa bezrobocia spadła z 13 do 6,8 proc.
- Niskie wynagrodzenia poniżej 8,50 euro (od 2015 r.) lub 8,84 euro (od 2017 r.) nie są możliwe od czasu wprowadzenia ustawowej płacy minimalnej.
- Poprzez ograniczenie możliwości wcześniejszego wycofania się z życia zawodowego, dzięki daleko idącej likwidacji wcześniejszych emerytur i stopniowemu podnoszeniu od 2012 r. wieku emerytalnego z 65 do 67 lat wydłużył się czas zatrudnienia objętego obowiązkowym ubezpieczeniem, co z kolei prowadzi do większej liczby punktów emerytalnych. Takie tendencje można zaobserwować, ponieważ znacznie wzrosły wskaźniki zatrudnienia starszych pracowników, w tym w zakresie zatrudnienia objętego obowiązkowym ubezpieczeniem (wykres 6). Nie ma to wprawdzie wpływu na wszystkich pracowników, ponieważ osoby o niskich kwalifikacjach, które pracowały w trudnych warunkach i często miały przerwane przez bezrobocie przebiegi pracy zawodowej, muszą przejść na emeryturę przed osiągnięciem wieku emerytalnego³³. Jednakże trend do przechodzenia w późniejszym wieku na emeryturę jest jednoznaczny.

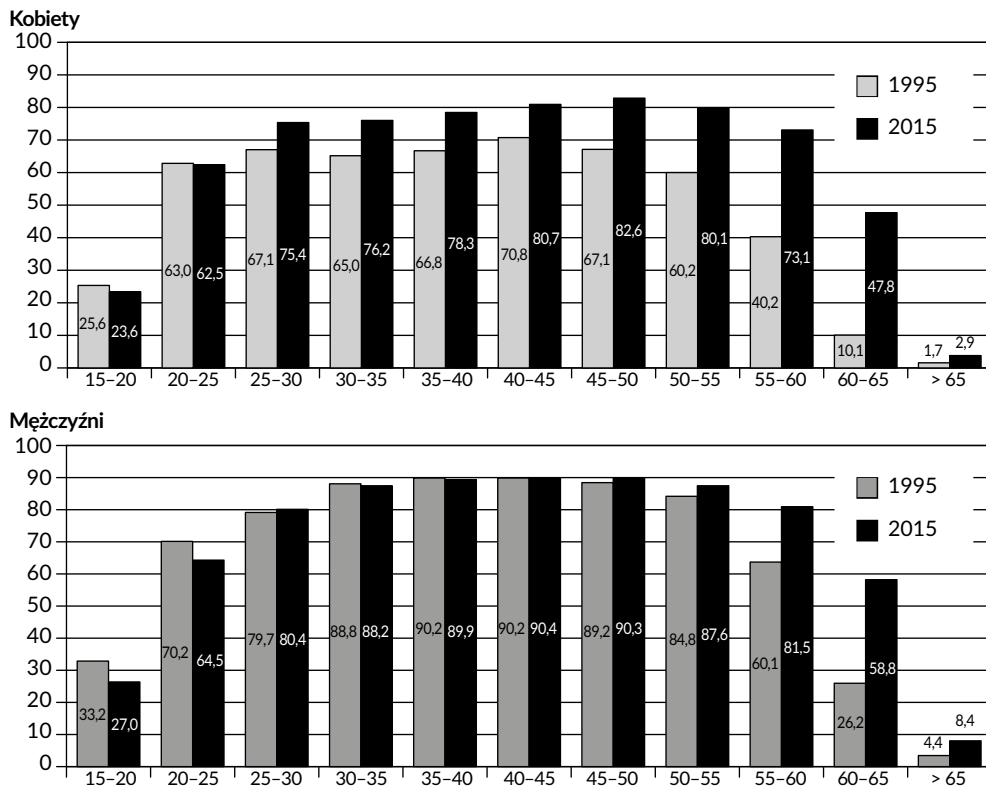
31 A. Brettschneider, U. Klammer, *Lebenswege in die Altersarmut*, Berlin 2016.

32 Ch. Westermeier, M.M. Grabka, B. Jotzo, A. Rasner, *Veränderung der Erwerbs- und Familienbiografien lässt einen Rückgang des Gender-Pension-Gap erwarten*, „DIW-Wochenbericht” 2017, nr 12.

33 G. Bäcker, A. Jansen, J. Schmitz, *Rente erst ab 70? Probleme und Perspektiven des Altersübergangs*, „IAQ-Forschung” 2017, nr 2.

– Ponieważ wcześniejsze emerytury, pomniejszone o odliczenia, obecnie mogą być wykorzystane tylko w ograniczonym zakresie, w przypadku nowych emerytur spadło w ostatnich latach znaczenie odliczeń. Spadek był szczególnie wyraźny w nowych krajach związkowych: podczas gdy w 2011 r. aż 82 proc. emerytur kobiet i 62,2 proc. emerytur mężczyzn obniżono o odliczenia, odpowiednie dane dla 2015 r. wynoszą 39,8 proc. i 26,7 proc.³⁴

Wykres 6. Odsetek osób czynnych zawodowo w poszczególnych grupach wiekowych, w podziale na kobiety i mężczyzn



Szacunki na podstawie spisu ludności z 2011 r.; wyniki są jedynie w ograniczonym stopniu porównywalne do lat poprzednich.

Źródło: Statistisches Bundesamt 2016, obliczenia własne

Obniżający się poziom emerytur i niskie emerytury

Jeśli chodzi o oszacowanie nie tylko przyszłej wysokości i rozkładu punktów emerytalnych, lecz także spodziewanych wypłat emerytalnych, kluczową rolę odgrywa poziom i dynamika obecnej wartości emerytury. Wysokość każdej emerytury jest

³⁴ Rentenversicherung in Zahlen, op. cit.

obliczana poprzez pomnożenie sumy indywidualnych punktów emerytalnych przez aktualną wartość emerytury pomniejszoną o składki na ubezpieczenia społeczne. Ponieważ na coroczną waloryzację rent i emerytur wpływają czynniki ograniczające (największe znaczenie ma tu czynnik zrównoważonego rozwoju, niem. *Nachhaltigkeitsfaktor*), mamy do czynienia z sytuacją, że aktualna wartość emerytury będzie w niewielkim stopniu podążać za zmianą dochodu pracowników. Poziom emerytur stale spada – odnosi się to zarówno do już przyznanych świadczeń emerytalnych, jak i do nowych.

Zwykle wychodzi się od poziomu emerytury netto przed opodatkowaniem, tzn. porównuje się wynagrodzenie pracowników z emeryturami po odjęciu składek na ubezpieczenia społeczne, ale przed opodatkowaniem. Przy obliczeniach bierze się pod uwagę tzw. standardowego emeryta (niem. *Eckrentner*), który w ciągu 45 lat składkowych otrzymywał średnie wynagrodzenie, a tym samym uzyskał 45 punktów emerytalnych. Emerytura netto przed opodatkowaniem wynosiła w 2015 r. 47,7 proc. i zgodnie z przedłożonymi przez rząd federalny prognozami w 2025 r. spadnie do 46,5 proc.³⁵ W 2009 r. było to jeszcze 52 proc. Ustawa przewiduje dolną granicę na poziomie 43 proc. do 2030 r., chociaż ten poziom nie zostanie osiągnięty (44,5 proc.). Po tym czasie nie będzie żadnego zabezpieczenia, więc dalszy spadek jest nieunikniony. Federalne Ministerstwo Pracy i Spraw Społecznych przewiduje dalszy spadek do poniżej 42 proc. w 2045 r.³⁶

W takich warunkach ubezpieczeni muszą wykazywać coraz więcej lat ubezpieczenia, aby osiągnąć poziom zabezpieczenia podstawowego na starość i otrzymać emeryturę, która przekroczy ustalone politycznie minimum egzystencjalne. Mówiąc inaczej, nawet długie okresy składkowe ubezpieczonego, który zarabiał poniżej średniej, nie dadzą już na starość emerytury przekraczającej poziom zabezpieczenia podstawowego. By uwidocznić problem, można wykonać obliczenia modelowe (wykres 7). Badano, jak w obecnych warunkach, tzn. przy potrzebnym zabezpieczeniu podstawowym na poziomie ok. 747 euro w 2015 r. (włączając średnie krajowe koszty zakwaterowania) kształtuje się poziom emerytur. Jeśli przykładowo wyjdziemy od pozycji dochodowej na poziomie 70 proc. (niem. *Entgeltposition*), to przy emeryturze netto przed opodatkowaniem w wysokości 47,7 proc. (wartość dla 2015 r.), otrzymamy po 40,8 latach składkowych świadczenie w wysokości zabezpieczenia podstawowego. Co odpowiada mniej więcej 28,6 punktom emerytalnym. Jeżeli zaś poziom emerytur spadnie poniżej 42 proc. do 2045 r., to nawet tak długi okres ubezpieczenia jest daleki od wystarczającego do osiągnięcia poziomu zabezpieczenia podstawowego, wówczas konieczne będzie 46,8 lat.

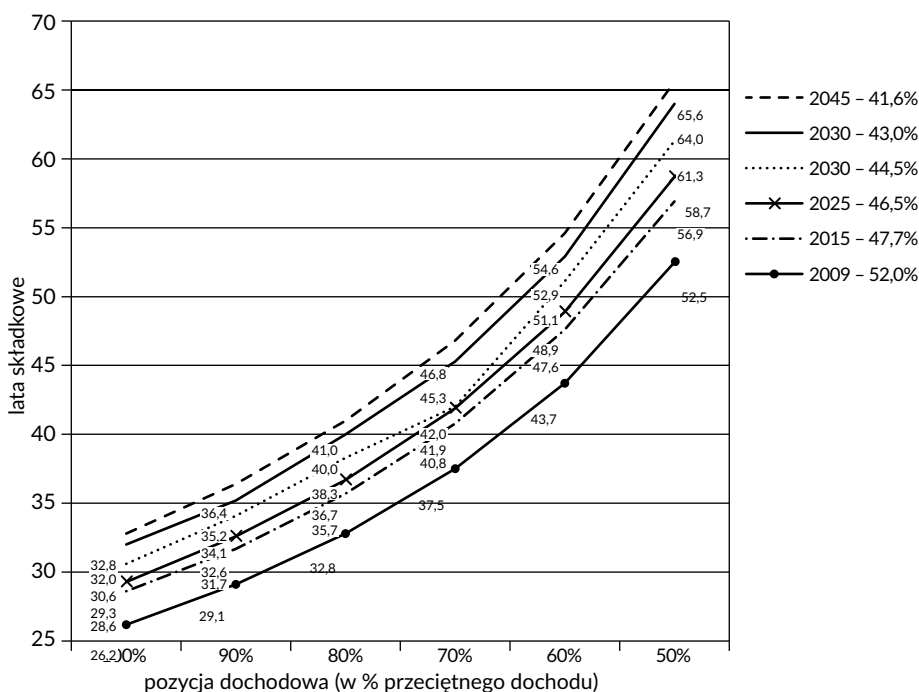
Przy tym modelu obliczeniowym zakłada się, że w porównaniu z 2015 r. nie wzrosną składki na ubezpieczenia zdrowotne (w tym także składki dodatkowe i pielęgnacyjne). Jednakże wszystko wskazuje na to, że składki dodatkowe do powszechnego systemu ubezpieczenia

35 *Alterssicherungsbericht*, „Bundestagsdrucksache” 2016, 18/10571.

36 *Das Gesamtkonzept der Alterssicherung. Das Konzept im Detail*, Berlin 2016, s. 44.

zdrowotnego oraz składka na ubezpieczenie pielęgnacyjne (opłacana przez emerytów w pełnej wysokości) w najbliższych latach będą stale wzrastały. W rezultacie emerytury netto będą jeszcze niższe, niż zakładano w modelu obliczeniowym. Należy również przyjąć, że dostosowanie potrzeb w zakresie zabezpieczenia podstawowego będzie przekraczało poziom waloryzacji emerytur, ponieważ roczna aktualizacja wysokości zabezpieczenia podstawowego od 2011 r. nie opiera się już na waloryzacji aktualnej emerytury, ale na mieszanym wskaźniku opartym na rocznym wzroście cen i płac w stosunku 30 do 70 proc. Również ten efekt prowadzi do tego, że pokazane wartości są raczej niedoszacowane, niż przeceniają przyszły rozwój. Należy również wziąć pod uwagę, że w obliczu trudnego rynku mieszkaniowego w wielu częściach Niemiec czynsze i dodatkowe koszty najmu będą stale rosły, znacznie powyżej przeciętnego wzrostu płac. Ogólnie rzecz biorąc, wiele wskazuje na to, że potrzeby pokrywane w ramach zabezpieczenia podstawowego wzrosną bardziej niż obecna wartość emerytury.

Wykres 7. Pokrywanie się podstawowego zabezpieczenia potrzeb i emerytury przy spadającym poziomie emerytur według pozycji dochodowej i lat składkowych



Źródło: obliczenia własne, przypuszczenia (szczegóły – patrz komentarz)

Podstawowe zabezpieczenie na starość: potrzeby osoby samotnej (potrzeby ustawowe i przeciętne koszty mieszkania) w 2015 r.: 790 euro

Emerytura/ renta: netto przed podatkiem, potrąceniem składki (ubezpieczenie zdrowotne i opiekuńcze emeryta/ rencisty)

Poziom: 2009, 2015, 2025, 2030 (Rentensicherungsbericht 2016), 2030 (klauzula zabezpieczenia poziomu), 2045 (dane Federalnego Ministerstwa Pracy i Spraw Socjalnych)

Okazuje się, że wraz ze spadkiem poziomu emerytur coraz częściej nieosiągalne są również dwa cele: strukturalne zmniejszenie ubóstwa i zabezpieczenie standardu życia. Uprawnienia emerytalne będą w wielu przypadkach (ale nie we wszystkich) małe, a jednocześnie ich wartość będzie niższa o spadek poziomu emerytury. Nie są jednak możliwe rzetelne prognozy odnośnie do liczby osób, które w przyszłości będą miały prawo do otrzymania zabezpieczenia podstawowego, ponieważ patrząc na kierunek rozwoju punktów emerytalnych, należy wziąć pod uwagę wiele czynników, które mogą się na siebie nakładać, ale także kompensować. Jednocześnie fenomen coraz częstszego zrównywania się niskich emerytur i poziomu zabezpieczenia podstawowego, również przy długoletnim płaceniu składek, wcale nie oznacza, że w każdym przypadku powstanie prawo do zabezpieczenia podstawowego lub że będziemy mieli do czynienia z sytuacją ubóstwa. Jak opisano powyżej, aby móc ocenić sytuację gospodarstwa domowego, brane są pod uwagę wszystkie dochody na starość. Jednak można przewidzieć problemy z legitymizacją i akceptacją ubezpieczeń emerytalnych, jeżeli po dziesięcioleciach wpłacania obowiązkowych składek indywidualna emerytura nie będzie wyższa lub będzie jedynie nieznacznie wyższa niż niezwiązane z wcześniejszymi wpłatami zabezpieczenie podstawowe na starość i nie będzie różnicy w stosunku do osób, które nie wpłacały składek lub wpłacały znacznie mniej.

Strategie reformy zapobiegające niskim emeryturom i zwalczające ubóstwo na starość

Jeżeli do małej liczby punktów emerytalnych przyczyniają się zaburzenia na rynku pracy, stosunki zatrudnienia i struktura płac oraz problemy z pogodzeniem pracy z życiem rodzinnym, logiczne jest podjęcie środków zaradczych właśnie tutaj. Ryzyka egzogenne, tzn. mogące zagrozić zabezpieczeniu na starość we wcześniejszym okresie, należy zwalczać w zależności od ich przyczyn. Samo późniejsze wyrównywanie przy wyliczaniu emerytury najróżniejszych problemów rynku pracy ma swoje ograniczenia w systemie emerytalnym, który opiera się na okresach zatrudnienia i składkach, i nie chodzi tu tylko o granice możliwości finansowania, ale również granice akceptacji. Jeżeli dochód z pracy zarobkowej nie przekracza poziomu ubóstwa lub zabezpieczenia podstawowego, to zasadniczo również w przypadku emerytury tak będzie.

Korekty na rynku pracy obejmują różne (połączone ze sobą) pola i można je podzielić³⁷. Chodzi bowiem po pierwsze o ponowną regulację stosunków pracy i struktur płacowych, po drugie o zredukowanie bezrobocia i stabilną reintegrację bezrobotnych oraz po trzecie o umożliwienie kobietom ciągłego zatrudnienia poprzez poprawę godzenia pracy z opieką nad dziećmi i rodziną.

37 G. Bäcker, *Strategien gegen Armut im Alter in Deutschland* [w:] *Die Alten der Welt. Neue Wege der Alterssicherung im globalen Norden und Süden*, L. Leisering (Hrsg.), Frankfurt am Main 2011, s. 165–196.

Jednak takie środki zapobiegawcze nie są panaceum na zapobiegnięcie niskim emerytorem³⁸. Poprawa warunków na rynku pracy, nawet jeśli nastąpi szybko, będzie odczuwalna dopiero w dłuższej perspektywie. Ponieważ działania koncentrują się na budowaniu uprawnień emerytalnych, nie przynoszą poprawy sytuacji osób będących już na emeryturze lub takich, które niebawem na emeryturę przejdą. Sukcesy przyjdą dopiero później, kiedy młodsze i średnie pokolenia osiągną wiek emerytalny.

Z tego względu wysiłki reformatorskie nie powinny ograniczać się do jednego poziomu, ale muszą być zakrojone szerzej. Zadaniem zabezpieczeń na starość jest również większe niż dotychczas łagodzenie skutków pewnych zagrożeń i faz życia, odbiegających od ideału standardowych stosunków pracy, poprzez działania w zakresie systemu pomocy społecznej. Do powstania uprawnień emerytalnych mogłoby na przykład przyczynić się zniesienie regulacji dotyczących zatrudnienia w minimalnym wymiarze godzin, objęcie osób pracujących na własny rachunek obowiązkiem ubezpieczenia oraz przywrócenie składek dla pobierających zasiłek dla bezrobotnych (SGB II). Ale nawet w takim przypadku dopiero po latach dojdzie do podwyższenia się wysokości emerytur. Inaczej sytuacja wygląda w odniesieniu do regulacji, dzięki którym w późniejszym czasie, czyli w momencie ustalania wysokości emerytury, zaliczane będą dodatkowe okresy lub wyższa wartość punktów emerytalnych. Uzyskane dzięki temu wyższe emerytury są korzystne dla wszystkich, którzy przechodzą na emeryturę według nowych regulacji. Możliwe jest również uwzględnienie dotychczasowych emerytów. Reforma idzie w kierunku „uniezależnienia emerytury od okresów zatrudnienia w minimalnym wymiarze czasu pracy”, uznawania wydłużonego okresu opieki nad dziećmi i innymi osobami.

Zasadnicze znaczenie dla przyszłego poziomu wszystkich emerytur (tj. nie tylko, ale również dla najniższych emerytur) ma to, czy tendencje spadkowe można zatrzymać i w miarę możliwości odwrócić³⁹. Oczywiście, nawet przy wyższym poziomie emerytur, jeżeli uprawnienia emerytalne wynoszą np. 10 lub 15 punktów emerytalnych, nie będzie to wystarczające, aby przekroczyć próg zabezpieczenia podstawowego. Jednak przy wyższym poziomie emerytur będzie mniejsze ryzyko zrównania emerytur i zabezpieczenia podstawowego, również przy dłuższych okresach ubezpieczenia. A jeśli nie uda się zapobiec spadkowi poziomu emerytur, to działania przewidziane przez reformę, jak płaca minimalna, wydłużenie emerytury dla osób o minimalnych dochodach, zabezpieczenie osób otrzymujących zasiłki dla bezrobotnych (SGB II), będą sukcesywnie traciły na znaczeniu⁴⁰. Ponadto, należy zastanowić się nad ubezpieczeniem osób samozatrudnionych, jak stworzyć koncepcję atrakcyjną dla tej grupy, jeżeli istnieje niebezpieczeństwo, że mimo wieloletniego płacenia składek (bez udziału składki pracodawcy) będą mieli prawo do emerytury poniżej poziomu zabezpieczenia podstawowego.

38 B. Loose, *Die Suche nach armutsvermeidenden Ansätzen in der Alterssicherung: Mehr Antworten als Fragen – Mehr Lösungen als Probleme?*, „RV-aktuell” 2008, nr 3, s. 79–87.

39 W. Schmähl, *Gründe für einen Abschied von der „neuen deutschen Alterssicherungspolitik“ und Kernpunkte einer Alternative* [w:] *Sozialpolitik und Sozialstaat - Festschrift für Gerhard Bäcker*, R. Bispinck, G. Bosch, K. Hofemann, G. Naegele (Hrsg.), Wiesbaden 2012, s. 391–412.

40 J. Steffen, *Lebensstandardsicherung und Armutsfestigkeit im „Drei-Säulen-Modell“ der Alterssicherung* [w:] *Sozialpolitik und Sozialstaat – Festschrift für Gerhard Bäcker*, R. Bispinck, G. Bosch, K. Hofemann, G. Naegele (Hrsg.), Wiesbaden 2012, s. 413–426.

Nawet jeśli jedynie dla niewielkiej grupy ubezpieczonych obniżający się poziom emerytur faktycznie prowadzi do konieczności uzupełnienia jej świadczeniami z zakresu zabezpieczenia podstawowego, o ile są zagrożeni ubóstwem na starość, to chodzi też o to, jak duża będzie utrata dochodów po zakończeniu pracy zawodowej i czy uda się utrzymać – choć częściowo – osiągnięty standard i poziom życia. Innymi słowy, zapaść dochodów przy przejściu na emeryturę nie staje się mniej problematyczna przez to, że przekraczamy o kilka euro poziom progu ubóstwa lub zabezpieczenia podstawowego. Z tego względu etapy reformy emerytalnej nie mogą koncentrować się jedynie lub jednostronnie na uniknięciu ubóstwa wśród osób starszych.

Emerytury minimalne: ryzyko i skutki uboczne

Wyłącznym, konkretnym celem propozycji wprowadzenia emerytury minimalnej jest zapobieganie ubóstwu w starszym wieku. Jeżeli osoby starsze zgodnie z podstawową ideą spełniają określone warunki (ubezpieczenia), wówczas emerytura lub bardziej ogólnie dochód na starość powinny przekraczać poziom zabezpieczenia podstawowego. Takie rozważania mają już długą tradycję i wyrażają się w najróżniejszych modelach, które mówią nawet o całkowitym zniesieniu powiązania wkładu i składek z ubezpieczeniem emerytalnym⁴¹. Jednak jak do tej pory model ten nie zyskał wielu zwolenników. Może się to jednak zmienić przez coraz bardziej dominujący temat ubóstwa w starszym wieku. Przed wyborami do Bundestagu nie tylko partie opozycyjne zajęły stanowisko i opracowały koncepcje w tym zakresie. Dotyczy to również partii tzw. wielkiej koalicji. Ponieważ nie ma tutaj miejsca na szczegółową prezentację i systematyzację koncepcji i modeli, należy raczej przyrzeć się podstawowym problemom emerytury minimalnej. Pierwszą kwestią, którą należy rozwiązać, to sposób jej ustalania. Należy rozważyć następujące kwestie:

- wysokość netto i dynamika świadczenia;
- czy jest to emerytura z tytułu ustawowych składek, czy transfer finansowany z podatków lub uzupełnienie zabezpieczenia podstawowego;
- spełnienie warunków pobierania świadczenia (określone okresy składkowe);
- uwzględnianie dochodów i majątku, również partnera;
- finansowanie ze składek i podatków.

Ogólnie rzecz biorąc, w odniesieniu do tych zagadnień można powiedzieć, że tym większy będzie krąg osób, które skorzystają z wyższej emerytury minimalnej przy jednocześnie spadającym poziomie emerytur, im szersze i hojniejsze będą warunki otrzymania świadczenia i regulacje dotyczące zaliczania dochodów i majątku. Coraz bardziej zatre

⁴¹ Zob. m.in. W. Schmähl, *Systemänderung in der Altersvorsorge. Von der einkommensabhängigen Altersrente zur Staatsbürger-Grundrente*, Opladen 1974; M. Miegel, S. Wahl, *Gesetzliche Grundsicherung – Private Vorsorge. Der Weg aus der Rentenkrise*, München 1986.

się różnica między emeryturą minimalną a emeryturą wynikającą z dochodów i składek, tzn. że dla większości emerytur obliczanie wysokości dochodów i składek przestanie mieć znaczenie.

Skrajnym pod tym względem jest model partii Die Linke (lewicy)⁴². Żądają emerytury minimalnej dla wszystkich osób powyżej 65 roku życia (tj. bez żadnych wymogów ubezpieczeniowych) w wysokości 1050 euro netto. Jeśli dochody są niższe niż kwota minimalnej emerytury, następuje dopłata z ubezpieczenia emerytalnego⁴³. Prawo do niezwiązanego z wcześniej wpłaconymi składkami świadczenia w wysokości 1050 euro odpowiada w 2016 r. emeryturze brutto w wysokości 1180 euro, co pokrywa się z osiąganą przy 45 punktach emerytalnych standardową emeryturą (1290 euro w 2. połowie 2016 r.) w nowych krajach związkowych. W starych krajach związkowych standardowa emerytura jest nieco wyższa i wynosi 1370 euro. Na podstawie wypłacanych emerytur stwierdzamy, że w 2016 r. w starych krajach związkowych 48,1 proc. emerytur mężczyzn i 89,6 proc. emerytur kobiet było poniżej 1050 euro netto. W nowych krajach związkowych było to odpowiednio 91,8 proc. i 50,1 proc.⁴⁴

Bardzo duża część emerytów, których emerytura nie przekracza 1050 euro netto i nie posiada innych dochodów, byłaby uprawniona do otrzymania odpowiedniej kwoty podwyższającej ich świadczenie. Zbędne byłyby kroki zmierzające do wypełnienia luk w ubezpieczeniu oraz podwyższania wartości okresów składkowych, ponieważ i tak będzie wypłacana emerytura minimalna, nawet bez wcześniejszego zatrudnienia. Dotyczy to również wymogów reformy rynku pracy, ponieważ przy wysokiej emeryturze minimalnej niskie płace, okresy bezrobocia, minipraca (niem. *Minijob*) i praca w niepełnym wymiarze godzin nie mają negatywnych konsekwencji dla przyszłej emerytury. Ostatecznie poziom i rozwój wysokości emerytur również nie miałyby znaczenia.

Jeżeli kwota będzie niższa i uprawnienia powiążemy z konkretną długością okresów ubezpieczenia, odpowiednio zmniejszy się krąg beneficjentów. Przykładem może być emerytura gwarantowana, której domagają się Zieloni. Po 30 latach ubezpieczenia wszyscy nowo przechodzący na emeryturę mają mieć zagwarantowaną emeryturę w wysokości 30 punktów emerytalnych, o ile dochód własny i partnera nie osiągną tego poziomu⁴⁵. Odpowiada to w 2016 r. (stare landy) emeryturze netto w wysokości około 813 euro⁴⁶. Taka kwota emerytury aktualnie byłaby nieco powyżej średniej krajowej zabezpieczenia podstawowego (w regionach z wysokimi kosztami czynszów i dodatkowymi kosztami eksploatacyjnymi już nie), jednak przy spadających emeryturach 30 punktów

42 M. Birkwald, B. Riexinger, *Die Gesetzliche Rente stärken und eine Solidarische Mindestrente einführen*, „Supplement der Zeitschrift Sozialismus” 2017, nr 2.

43 Dochody partnera nie będą wliczane, a w odniesieniu do majątku przewidziano dość wysokie kwoty zwolnione.

44 *Rentenversicherung in Zahlen*, op. cit.

45 W. Strengmann-Kuhn, D. Jacobi, *Die Grüne Bürgerrente gegen Altersarmut – garantiert für alle* [w:] *Armut im Alter*, Ch. Butterwegge, G. Bosbach, M. Birkwald (Hrsg.), Frankfurt am Main 2012, s. 323–333.

46 Taka kwota emerytury aktualnie jest nieco powyżej średniej kwoty zabezpieczenia podstawowego dla Republiki Federalnej (w regionach z wysokimi kosztami czynszów i dodatkowymi kosztami eksploatacyjnymi już nie), jednak przy spadających emeryturach 30 punktów emerytalnych w krótkim czasie da świadczenie poniżej granicy zabezpieczenia podstawowego.

emerytalnych w krótkim czasie będzie świadczeniem poniżej granicy zabezpieczenia podstawowego. Jednocześnie zanika do poziomu średnich wynagrodzeń odniesienie emerytury do dochodów i składek, bo wymóg 30 lat składkowych po doliczeniu dodatkowych okresów oraz uwzględnieniu okresów wychowawczych i opiekuńczych nie będzie szczególnie trudny do spełnienia. A ponieważ wymiar czasu pracy nie odgrywa znaczenia, można uzyskać emeryturę minimalną nawet przy zatrudnieniu w ramach miniprac (bez zwolnienia z obowiązku ubezpieczenia emerytalnego). Również w tym modelu dochodzi do zerwania z zasadą ekwiwalencji i problematycznego uprzywilejowania⁴⁷. W rezultacie – zapewne w niezamierzony sposób – dochodzi raczej do wspierania, a nie zmiany związanych z zagrożeniami struktury rynku pracy i wzorców zatrudnienia przypisanych płci.

W takich warunkach finansowanemu ze składek systemowi ubezpieczeń emerytalnych grożą kryzys akceptacji i upadek. Ubezpieczeni, którzy podczas całego życia zawodowego płacili wysokie składki, są zrównywani lub stawiani w gorszej pozycji niż osoby, które nie wniosły wcześniej do systemu odpowiedniego wkładu. Taka częściowa modyfikacja w imię walki z ubóstwem może niepostrzeżenie przekształcić się w zmianę systemu, jeżeli jednocześnie ze spadającym poziomem emerytur na znaczeniu straci odniesienie do wynagrodzenia i składek oraz funkcja zabezpieczenia standardu życia zostanie przeniesiona na prywatne i zakładowe systemy zabezpieczeń emerytalnych⁴⁸. Zacierają się również granice między ubezpieczeniem a pomocą społeczną, ponieważ ubezpieczenia emerytalne mają teraz przeprowadzać kontrole dochodów, do czego nie są przygotowane administracyjnie w odróżnieniu od gmin⁴⁹.

Jest mało prawdopodobne, aby w najbliższych latach politycznie przeforsowano wdrożenie dalekosiężnych koncepcji emerytury minimalnej. Należy raczej spodziewać się, że w następnej kadencji Bundestagu zostaną podjęte małe kroki podnoszące najniższe emerytury, co ograniczy tym samym krąg osób uprawnionych. W tym kierunku idą propozycje emerytury odnoszącej się do wypracowanych wyników i opartej na solidarności, uzgodnione w porozumieniu koalicyjnym w 2013 r.⁵⁰, lub emerytury solidarnościowej zaproponowanej pod koniec 2016 r. przez minister pracy⁵¹. Osobom, których emerytura mimo 35 lat składkowych (ew. od 2023 r. 40 lat) nie przekracza poziomu zabezpieczenia podstawowego, emerytura solidarnościowa, a właściwie dodatek, ma być częściowo finansowana z podatków. Jej wysokość powinna przekraczać o 10 proc. regionalnego poziomu zabezpieczenia podstawowego, aby uwzględnić

47 Ubezpieczona pracująca w pełnym wymiarze 26 lat, na pozycji dochodowej 80 proc., co daje 20,8 punktów emerytalnych, otrzymuje 609 euro emerytury. Ubezpieczona pracująca w niepełnym wymiarze godzin (pół etatu) 30 lat, na pozycji dochodowej 40 proc., co daje 12 punktów emerytalnych, otrzymuje 914 euro emerytury.

48 I. Schäfer, *Die Vollendung eines Paradigmenwechsels: vom Lebensstandard zur Lebensleistungsrente*, „DIW – Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung” 2014, nr 2, s. 21–32.

49 F. Ruland, *Die Bedeutung des Äquivalenzprinzips in der Rentenversicherung*, „Deutsche Rentenversicherung” 2013, nr 2, s. 101–111.

50 J. Steffen, *Solidarische Lebensleistungsrente. Rentenniveausenkung konterkariert Armutsvermeidung*, 2013, www.portal-sozialpolitik.de/info-grafiken/solidarische-lebensleistungsrente (8.04.2018).

51 *Das Gesamtkonzept der Alterssicherung. Das Konzept im Detail*, op. cit.

wahania w różnicach kosztów najmu. Przy doliczaniu dochodów własnych i partnera (1,5-krotność kwot wolnych przy tytułach wykonawczych) przewidziane są kwoty wolne od potrąceń, rezygnuje się również z zaliczania majątku. Dodatek wyrównawczy rozumiany będzie jako nowy rodzaj świadczenia socjalnego, nie jako emerytura lub zasiłek z pomocy społecznej. Tak niejasno sformułowana koncepcja pozostawia wiele pytań bez odpowiedzi – jak należy rozumieć nowe świadczenia socjalne? Jaka instytucja powinna przejąć obliczanie i wypłatę dochodów? Występują również problematyczne efekty podczas redystrybucji, ponieważ przy ustalaniu uprawnień znów nie jest uwzględniany wymiar czasu pracy, co w skrajnych przypadkach prowadzi do tego, że osoba pracująca latami w najniższym wymiarze godzin najprawdopodobniej w ramach objętej obowiązkiem ubezpieczenia tzw. minipracą, kończąc pracę zawodową, otrzyma średnią krajową emeryturę w wysokości 870 euro (2015), co oznacza, że przy wynagrodzeniu za pracę zawodową w wysokości 450 euro emerytura podwyższona o dodatek wyniesie 870 euro. To rozwiązanie wydaje się nie mieć sensu.

Jeszcze bardziej skomplikowany i jednocześnie bardziej spreczny jest system emerytalny, w którym zgodnie z ustawą o wzmocnieniu emerytur i rent pracowniczych⁵² wprowadza się kwoty wolne przy zabezpieczeniu podstawowym. W sytuacji ubóstwa oprócz zabezpieczenia podstawowego pewną kwotę⁵³ można zatrzymać tak, aby całkowity dochód wzrósł. Dotyczy to jednak tylko świadczeń z dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego, tzn. zakładowych programów emerytalnych, prywatnych funduszy emerytalnych (program Ristera lub Rürupa) oraz wynikających ze składek z ubezpieczenia dobrowolnego lub obowiązkowego na podstawie wniosku złożonego w powszechnym systemie emerytalnym. Doszłoby wówczas w ramach zabezpieczenia podstawowego do powstania uprzywilejowanej grupy starszych osób (zabezpieczenie podstawowe pierwszej klasy), które dobrowolnie zabezpieczyły się na starość. Natomiast emerytury związane z ubezpieczeniem emerytalnym w ramach powszechnego systemu są niezmiennie w całości zaliczane. Takie zróżnicowanie jest zatem jawnie sprzeczne ze zgłaszanym w stosunku do zabezpieczenia podstawowego lub zasiłku socjalnego żądaniem równego traktowania wszystkich ludzi przy zapewnieniu społeczno-kulturowego minimum egzystencjalnego.

Podsumowując, wszystkie te koncepcje, modele i działania mają systemowi zabezpieczeń emerytalnych pozwolić na uniknięcie lub obejście negatywnych konsekwencji stale obniżającego się poziomu emerytur przy realizacji podstawowych zadań, jakimi są zabezpieczenie standardu życia i zapobieganie ubóstwu w podeszłym wieku. Ale tak długo, jak waloryzacja emerytur będzie poniżej wzrostu płac i potrzeb uwzględnianych przy zabezpieczeniu podstawowym, będziemy mieli do czynienia jedynie z prowizorycznymi korektami, które wiążą się z istotnymi zagrożeniami i konsekwencjami. I – wreszcie – decydującą rolę odgrywa możliwość finansowania. Wydatki na dopłaty wyrównawcze

52 *Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung und zur Änderung anderer Gesetze (Betriebsrentenstärkungsgesetz)*, Köln 2016.

53 Podstawowa kwota 100 euro plus 30 proc. dochodów przekraczających tę kwotę, ale nie więcej niż 50 proc. standardowego poziomu potrzeb.

mają być finansowane z budżetu federalnego, czyli pochodzić z podatków. Jednak w dobie hamowania zadłużenia i paktu fiskalnego nie trzeba wiele wyobraźni, aby mieć świadomość, że ten dodatkowy wysiłek utrudni lub wręcz uniemożliwi zwiększenie federalnej dotacji do ubezpieczenia emerytalnego. To byłoby jednak konieczne, aby móc sfinansować ustabilizowanie i podniesienie poziomu emerytur.

prof. dr Gerhard Bäcker
Instytut Pracy i Kwalifikacji Zawodowych
Uniwersytet Duisburg-Essen

ŹRÓDŁA

- *Alterssicherung in Deutschland 2015 (ASID 2015)*, „Forschungsberichte” 2017, January.
- *Alterssicherungsbericht*, „Bundestagsdrucksache” 2016, 18/10571.
- *Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf*, 2017.
- Bäcker G., *Altersarmut, Lebensstandardsicherung und Rentenniveau* [w:] *Teilhabe im Alter gestalten*, G. Naegele, E. Olbermann, A. Kuhlmann (Hrsg.), Wiesbaden 2016.
- Bäcker G., *Erwerbsminderungsrenten = Armutsrenten: Ein vergessenes soziales Problem?*, „WSI-Mitteilungen” 2013, nr 8.
- Bäcker G., *Mindestlohn und Minijobs: Steuerklassen-Effekt bremst Übergang in beitragspflichtige Beschäftigung*, „Soziale Sicherheit” 2015, nr 7.
- Bäcker G., *Strategien gegen Armut im Alter in Deutschland* [w:] *Die Alten der Welt. Neue Wege der Alterssicherung im globalen Norden und Süden*, L. Leisering (Hrsg.), Frankfurt am Main 2011.
- Bäcker G., Jansen A., Schmitz J., *Rente erst ab 70? Probleme und Perspektiven des Altersübergangs*, „IAQ-Forschung” 2017, nr 2.
- Bäcker G., Schmitz J., *Altersarmut und Rentenversicherung – Diagnosen, Trends, Reformoptionen und Wirkungen* [w:] *Altern im sozialen Wandel: Die Rückkehr der Altersarmut?*, C. Vogel, A. Motel-Klingebiel (Hrsg.), Wiesbaden 2013.
- Becker I., *Die Grundsicherung – Seit 2003 das unterste Auffangnetz im Alter und bei Invalidität*, „Deutsche Rentenversicherung” 2013, nr 2.
- Becker I., *Finanzielle Mindestsicherung und Bedürftigkeit im Alter*, „Zeitschrift für Sozialreform” 2012, nr 2.
- Becker I., *Wie die Hartz-IV-Sätze klein gerechnet wurden. Das Grundsicherungsniveau als Ergebnis von normativen Setzungen und Empirie*, „Soziale Sicherheit” 2014, nr 3.
- *Beschäftigungsstatistik*, 2017.
- Birkwald M., Riexinger B., *Die Gesetzliche Rente stärken und eine Solidarische Mindestrente einführen*, „Supplement der Zeitschrift Sozialismus” 2017, nr 2.
- Brettschneider A., Klammer U., *Lebenswege in die Altersarmut*, Berlin 2016.
- Bruckmeier K., Pauser J., Walwei U., Wiemers J., *Simulationsrechnungen zum Ausmaß der Nicht-Inanspruchnahme von Leistungen der Grundsicherung*, „IAB-Forschungsbericht” 2013, nr 5.

- Buslei H., Haan P., Ochmann R., Rürup B., *Ehe- und familienbezogene Leistungen in der Alterssicherung: wichtig für die wirtschaftliche Stabilität von Familien*, „DIW-Wochenbericht“ 2014, nr 23.
- *Das Gesamtkonzept der Alterssicherung. Das Konzept im Detail*, Berlin 2016.
- Dedring K.H., *Rückkehr zur lebensstandardsichernden und armutsfesten Rente*, „WISO-Diskurs“ 2010, nr 8.
- *Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung und zur Änderung anderer Gesetze (Betriebsrentenstärkungsgesetz)*, Köln 2016.
- Goebel J., Krause P., *Einkommensentwicklung – Verteilung, Angleichung, Armut und Dynamik [w:] Datenreport 2016*, Wiesbaden 2016, s. 178–190.
- Hauser R., Becker I., *Dunkelziffer der Armut. Ausmaß und Ursachen der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen*, Berlin 2005.
- Kalina T., Weinkopf C., *Niedriglohnbeschäftigung 2013: Stagnation auf hohem Niveau*, „IAQ-Report“ 2015, nr 3.
- Kaltenborn B., *Grundsicherung wegen Alters – Rentenbezug und Zugänge*, „Deutsche Rentenversicherung“ 2016, nr 4.
- Kaltenborn B., *Verteilung der Bedarfe älterer Leistungsberechtigter der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Bericht für das Forschungsnetzwerk Alterssicherung der Deutschen Rentenversicherung Bund*, Berlin 2014.
- Keck W., *Zur Dynamik der Beschäftigung im Niedrigeinkommensbereich*, „Deutsche Rentenversicherung“ 2016, nr 3.
- *Lebenslagen in Deutschland. Der Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung*, Berlin 2017.
- Loose B., *Die Suche nach armutsvermeidenden Ansätzen in der Alterssicherung: Mehr Antworten als Fragen – Mehr Lösungen als Probleme?*, „RV-aktuell“ 2008, nr 3.
- Loose B., Thiede R., *Trägt die Riester-Rente zur Vermeidung von Armut bei? [w:] Altern im sozialen Wandel: Die Rückkehr der Altersarmut?*, C. Vogel, A. Motel-Klingebiel (Hrsg.), Wiesbaden 2013.
- Miegel M., Wahl S., *Gesetzliche Grundsicherung – Private Vorsorge. Der Weg aus der Rentenkrise*, München 1986.
- Promberger M., Wübbecke Ch., Zylowski A., *Private Altersvorsorge fehlt, wo sie am nötigsten ist*, „IAB-Kurzbericht“ 2012, nr 15.
- *Rentenversicherung in Zahlen*, Berlin 2016.
- Ruland F., *Die Bedeutung des Äquivalenzprinzips in der Rentenversicherung*, „Deutsche Rentenversicherung“ 2013, nr 2.
- Schäfer I., *Die Vollendung eines Paradigmenwechsels: vom Lebensstandard zur Lebensleistungsrente*, „DIW – Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung“ 2014, nr 2.
- Schmähl W., *Gründe für einen Abschied von der „neuen deutschen Alterssicherungspolitik“ und Kernpunkte einer Alternative [w:] Sozialpolitik und Sozialstaat - Festschrift für Gerhard Bäcker*, R. Bispinck, G. Bosch, K. Hofemann, G. Naegele (Hrsg.), Wiesbaden 2012.

- Schmähl W., *Systemänderung in der Altersvorsorge. Von der einkommensabhängigen Altersrente zur Staatsbürger-Grundrente*, Opladen 1974.
- *Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II*, 2017.
- Steffen J., *Lebensstandardsicherung und Armutsfestigkeit im „Drei-Säulen-Modell“ der Alterssicherung* [w:] *Sozialpolitik und Sozialstaat – Festschrift für Gerhard Bäcker*, R. Bispinck, G. Bosch, K. Hofemann, G. Naegele (Hrsg.), Wiesbaden 2012.
- Steffen J., *Solidarische Lebensleistungsrente. Rentenniveausenkung konterkariert Armutsvermeidung*, 2013, www.portal-sozialpolitik.de/info-grafiken/solidarische-lebensleistungsrente (8.04.2018).
- Strengmann-Kuhn W., Jacobi D., *Die Grüne Bürgerrente gegen Altersarmut – garantiert für alle* [w:] *Armut im Alter*, Ch. Butterwegge, G. Bosbach, M. Birkwald (Hrsg.), Frankfurt am Main 2012.
- Thiede R., *Mindestsicherungselemente in der Gesetzlichen Rentenversicherung*, „WSI-Mitteilungen“ 2009, nr 7.
- Trischler F., *Erwerbsverlauf, Altersübergang, Alterssicherung – zunehmende soziale Ungleichheit im Alter*, Wiesbaden 2014.
- Westermeier Ch., Grabka M.M., Jotzo B., Rasner A., *Veränderung der Erwerbs- und Familienbiografien lässt einen Rückgang des Gender-Pension-Gap erwarten*, „DIW-Wochenbericht“ 2017, nr 12.

Is the minimum retirement pension an answer to the threat of poverty in old age? Debates on reform within the context of low retirement pensions, the protection of the basic pension and the falling level of retirement pensions

The main subject of the article are German retirement pension payments and amounts and their adequacy given the changes in force since the 1950s. Initially is presented the main premises of retirement policy from the introduction of the ‘dynamic retirement pension’ in 1957 right up until the very latest retirement pension reforms. The main emphasis is placed on the basic normative principles functioning at a given time within German retirement policy. Next described are the questions – highly controversial in the current debate, of the adequacy of German retirement pension payments: this being shown through a multidimensional approach. Analysis has resulted in ambivalent conclusions – the development of retirement insurance schemes as well as economic growth over the course of the last half a century has resulted in older people experiencing a noticeable improvement in their positioning within the general income pyramid of society. However, the reforms carried out at the beginning of the new millennium mean that the current system of retirement pensions is increasingly less able to fulfil its primary premise, which was to protect the standard of living. Generally speaking in recent years the retirement pension payments of old people are not keeping up with the general growth in pay levels. Although poverty amongst the old is not a grave problem at the moment in Germany a lot points to this situation changing in the future.

Key words: national retirement system, GRV, retirement pension reform, protecting the standard of living, retirement pension payment rates, poverty amongst the old