

System zabezpieczeń emerytalnych w Republice Federalnej Niemiec. Przemiany historyczne i adekwatność w kontekście polityki społecznej

Głównym tematem artykułu są świadczenia niemieckiego systemu zabezpieczeń emerytalnych i ich adekwatności na tle zmian od lat 50. XX w. 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 za pomocą wielowymiarowego podejścia. Analiza prowadzi do ambiwalentnych wniosków – rozwój zabezpieczeń emerytalnych oraz wzrost gospodarczy w ciągu ostatniego półwiecza doprowadziły 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: 31.07.2018

Znaczenie społeczne i polityczne niemieckiego systemu emerytalnego jest nie do przecenienia. Powszechny system emerytalny (GRV) ma tradycję sięgającą 1889 r., będąc jednocześnie podstawowym elementem niemieckiego państwa socjalnego, ale jest również najistotniejszą częścią aktywności państwa opiekuńczego. W 2011 r. w Niemczech przekazano na konto ubezpieczeń emerytalnych 10,6 proc. PKB oraz prawie jedną czwartą (23,4 proc.) zagregowanych wydatków państwa ogółem¹. Trwałość instytucjonalna i wymiar fiskalny nie opisują jednak w sposób wyczerpujący znaczenia powszechnego systemu emerytalnego w Niemczech i gdzie indziej. Raczej można postrzegać go jako rezultat zagorzałych walk grup interesów i wzmocnienie społeczno-politycznych norm sprawiedliwości, bezpieczeństwa i solidarności. Tak rozumiany system emerytalny jest zinstytucjonalizowanym wyrazem dominujących wartości politycznych w zakresie sprawiedliwego podziału zasobów społecznych między starymi i młodymi oraz w samej grupie osób starszych.

Ponadto ze społeczno-historycznego punktu widzenia ogromne znaczenie powszechnego systemu zabezpieczeń emerytalnych polega na wprowadzeniu i rozbudowaniu pojęcia emerytury od ustawowo zdefiniowanego wieku i uczynieniu z niego normy prawnej, a tym samym odegraniu decydującej roli w ukształtowaniu emerytów jako grupy społecznej. Tym samym GRV awansował dla osób starszych do roli najważniejszej agencji zaopatrzenia i redystrybucji. Te dwa czynniki przyczyniły się do postrzegania w Niemczech osób starszych jako grupy stosunkowo jednorodnej, o czym świadczy pojęcie „klasy opiekuńczej”, pod którym w znaczący sposób M. Rainer Lepsius umieścił wszystkich emerytów bez względu na przynależność do grupy zawodowej². Takiemu spojrzeniu na państwo socjalne, któremu w pierwszym rządzie przypisujemy działania pośrednio niwelujące i redukujące nierówności, należy przeciwstawić jego potencjał w zakresie ponownego utrwalania i wyłaniania nowych nierówności – odnosi się to nie tylko, ale w szczególności sposób do niemieckiego systemu emerytalnego.

W centrum poniższych rozważań znajduje się pytanie o świadczenia i ich adekwatność w niemieckim systemie zabezpieczeń emerytalnych w kontekście przemian społeczno-politycznych. Na początku chciałbym w skrócie przedstawić rozwój polityki emerytalno-rentowej w Republice Federalnej Niemiec od lat 50. XX w., skupiając się na podstawowych zasadach normatywnych, które ją w tym czasie ukształtowały (część I). Następnie skoncentruję się na stale powracającej w toczony obecnie debacie polityce emerytalnej tematyce adekwatności świadczeń niemieckiego systemu ubezpieczeń emerytalnych, o której jednakże można rzeczowo myśleć tylko wtedy, jeżeli równocześnie zmierzmy się z problemem, iż pojęcie adekwatności można zdefiniować w różnoraki sposób (część II).

1 *Pensions at a Glance 2015. OECD and G20 Indicators*, Paris 2015, s. 179. Zob. też H. Obinger, U. Wagschal, *Social Expenditure and Revenues* [w:] *The Oxford Handbook of the Welfare State*, ed. F.G. Castles i in., Oxford 2010, s. 339 i nast. Niniejszy artykuł opiera się częściowo na C. Torp, *Gerechtigkeit im Wohlfahrtsstaat. Alter und Alterssicherung in Deutschland und Großbritannien von 1945 bis heute*, Göttingen 2015.

2 Zob. M. Rainer Lepsius, *Soziale Ungleichheit und Klassenstrukturen in der Bundesrepublik Deutschland* [w:] *Klassen in der europäischen Sozialgeschichte*, H.U. Wehler (Hrsg.), Göttingen 1979, s. 179–182.

Część I

Po II wojnie światowej fundamentalnie zreorganizowano niemiecki system ubezpieczeń emerytalnych. Wprowadzona przez Adenauera w 1957 r. reforma była momentem narodzin „dynamicznej emerytury”³. Dla Ustawowych Ubezpieczeń Emerytalnych wiodącą ideą było „zabezpieczenie standardu życia”, chodziło o zapewnienie statusu socjalnego, który pracownik osiągnął podczas życia zawodowego, również po przejściu na emeryturę. W wyobrażeniu o zabezpieczeniu standardu życia na starość skupiały się dwie różne zasady sprawiedliwości. Z jednej strony decydująca była zasada sprawiedliwego świadczenia w sensie ekwiwalencji składek i świadczeń emerytalnych. Z drugiej ściśle z tym powiązana była norma równości między pokoleniami, wyrażająca się w powiązaniu emerytur z rozwojem płac i wynagrodzeń. W ten sposób chciano starszemu pokoleniu zapewnić udział w rosnącym dobrobycie, gdyż bez powiązania emerytur z płacami całe przedsięwzięcie trwałego zapewnienia osiągniętego statusu na starość z góry byłoby skazane na niepowodzenie.

Bezspornie korzystnymi okolicznościami dla formułowania zasad nowego systemu emerytalnego były niemieckie tradycje w ubezpieczeniach społecznych oraz wyśmienita sytuacja ekonomiczna w latach „cudu gospodarczego”. Dopiero w kontekście spowodowanej przez dwie wojny światowe i dwie inflacje erozji hierarchii społecznych zrozumiałymi stają się niekiedy obsesyjne poszukiwania politycznych decydentów „sprawiedliwej formuły emerytalnej” oraz dobitne podkreślanie zasady sprawiedliwych świadczeń. Spowodowana wojną utrata majątku oraz masowe pozbawienie wartości wkładów oszczędnościowych i papierów wartościowych przez hiperinflację w 1923 r., jak i reformę walutową z 1948 r., doprowadziły do utraty znacznej części własnego zabezpieczenia na starość, na której opierały swoje nadzieje, zwłaszcza mieszczańskie warstwy społeczeństwa, na zachowanie dotychczasowej pozycji społecznej po przejściu w stan spoczynku. W tym kontekście reforma z 1957 r. szła w zupełnie innym kierunku niż to, że każdy starszy człowiek miał zająć pozycję, jaką osiągnął w życiu zawodowym, powodowała raczej rekonstrukcję niesprawiedliwego porządku społecznego na starość, który przecież odszedł w zawirowaniach pierwszej połowy XX w. Niezbędną przesłanką do nadania nowego kształtu niemieckiemu systemowi ubezpieczeń emerytalnych oraz do wprowadzenia znacznych podwyżek świadczeń emerytalnych było przejście z systemu kapitałowego na system repartycyjny. Dopiero zmiana na system repartycyjny, w którym nie odkładano składek, tylko finansowały one od razu wypłacane świadczenia emerytalne, uczyniła z wysokości i redystrybucji emerytur kwestie, którymi mogła kierować polityka i które

³ Zob. H.G. Hockerts, *Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland. Alierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945 bis 1957*, Stuttgart 1980; *idem*, *Sozialpolitische Reformbestrebungen in der frühen Bundesrepublik. Zur Sozialreform-Diskussion und Rentengesetzgebung 1953–1957*, „Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte” 1977, nr 25, s. 341–372; W. Schmähl, *Sicherung bei Alter, Invalidität und für Hinterbliebene* [w:] *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*, t. 3, Baden-Baden 2005, s. 357–437; *idem*, *Die Einführung der Dynamischen Rente im Jahr 1957: Gründe, Ziele und Maßnahmen – zugleich Versuch einer Bilanz nach 50 Jahren* [w:] *Die gesetzliche Rente in Deutschland – 50 Jahre Sicherheit durch Anpassungen*, Bad Homburg 2007, s. 9–28.

podlegały rozważaniom z zakresu sprawiedliwości społecznej. Jednocześnie stały się obszarami, w których decyzje należało w sposób normatywny bardziej przekonująco uzasadnić „umową pokoleniową” i „sprawiedliwym świadczeniem”⁴.

Ustawowe ubezpieczenia emerytalne dość szybko stały się jedną z najbardziej popularnych instytucji w młodej Republice Federalnej i dzięki swoim hojnym świadczeniom w znacznym stopniu przyczyniły się do legitymizacji nowej państwowości. Szeroki konsensus w dziedzinie zabezpieczenia na starość odzwierciedlał również fakt, że wszystkie ważne decyzje dotyczące polityki emerytalnej faktycznie opierały się na nieformalnej wielkiej koalicji CDU/CSU i SPD. Osiągnięta w ciągu niewielu lat polityczna i społeczna dominacja podstawowych zasad niemieckiego systemu emerytalnego przyczyniła się do przesunięć w dyskursie o sprawiedliwości w ramach polityki emerytalnej. Zasadniczymi kwestiami nie była już struktura zabezpieczeń emerytalnych, ale wewnątrzsystemowe problemy sprawiedliwości. W wielu przypadkach w polityce emerytalnej chodziło bardziej o zrównoważenie nierówności, które sama stworzyła, o sprawiedliwe uwzględnienie poszczególnych grup w ramach istniejącego systemu – niezależnie, czy byli to pracujący na własny rachunek, czy lepiej zarabiający pracownicy umysłowi, czy też emeryci o najniższych świadczeniach. Ponieważ wszystkie działania kompensacyjne wyłaniały potencjał nowych niesprawiedliwości, które mogłyby stać się punktem wyjścia dla dalszych żądań, powstała z tego samonapędzająca się dynamika ekspandującego i włączającego państwa opiekuńczego. Kulminacją tych działań było prześciganie się partii politycznych w okresie wprowadzania reformy w 1972 r., kiedy nie tylko znacznie podniesiono wysokość emerytur, lecz także wzrosła wysokość najniższej emerytury dzięki zasadzie „podstawą emerytury najniższa płaca” oraz wprowadzono elastyczny wiek przejścia na emeryturę, co dla wielu było faktycznym obniżeniem wieku emerytalnego do 63 roku życia⁵.

Zaledwie kilka lat później zabawa się skończyła. Od połowy lat 70. coraz bardziej odczuwano, że maszynie napędzającej ekspansję emerytalno-polityczną od czasów boomu gospodarczego, czyli wczesnych lat 50., kończy się paliwo stałych wzrostów gospodarczych. Pogarszające się gospodarcze warunki ramowe skutkowały coraz większą presją wywieraną na finanse emerytalne. Podobne tendencje odczuwano we wcześniejszym przechodzeniu na emeryturę i konsekwencjach hojnej reformy emerytalnej z 1972 r., która zasadniczo przyczyniła się do dwukrotnego wzrostu wydatków na ubezpieczenia emerytalne w latach 1970 i 1975⁶. Na sytuację niedoborów w kasie, niezależnie od tego, czy wiodącą siłą była socjalno-liberalna czy później chrześcijańsko-liberalna koalicja, rząd nie zareagował całkowitym zaciśnięciem pasa w polityce emerytalnej, wprowadził

4 Zob. C. Torp, *The Adenauer Government's Pensions Reform of 1957 – A Question of Justice*, „German History” 2016, Vol. 34, s. 237–257.

5 Zob. H.G. Hockerts, *Vom Nutzen und Nachteil parlamentarischer Parteienkonkurrenz. Die Rentenreform 1972 – ein Lehrstück* [w:] *Staat und Parteien*, K.D. Bracher i in. (Hrsg.), Berlin 1992, s. 903–934; Ch. Hermann, *Die Rentenreform 1972 – Bilanz und Perspektive nach 15 Jahren*, „Deutsche Rentenversicherung” 1988, s. 1–21; W. Schmähl, *Sicherung bei Alter, Invalidität und für Hinterbliebene* [w:] *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*, t. 3, Baden-Baden 2006, s. 442–468.

6 Zob. „Rentenversicherung in Zeitreihen” 2008, s. 203.

jedynie kilka niewielkich, nieskoordynowanych ograniczeń w postaci działań oszczędnościowych *ad hoc*. Faktycznie jednak wprowadzano rok po roku bardzo dyskretne kroki w kierunku konsolidacji ubezpieczeń emerytalnych i ich przestawienia z wynagrodzeń brutto na netto, przy obliczaniu podstawy wymiaru świadczenia emerytalnego. Jednakże tak rząd, jak i opozycja w Republice Federalnej Niemiec długo zwlekały z oficjalnym przyznaniem się do rezygnacji z dotychczas najświętszej zasady obliczania wysokości emerytury na podstawie wynagrodzenia brutto.

W latach 80., w obliczu długotrwałego kryzysu finansowego systemu emerytalnego, wśród polityków rosła gotowość do przeprowadzenia głębszej reformy, ale wszystko skończyło się reformą „w systemie”. Dalej idące propozycje, dotyczące zasadniczej reorganizacji niemieckiego systemu emerytalnego, nie powiodły się już w okresie poprzedzającym reformę emerytalną. Wynikało to nie tylko z zasadniczych trudności zmiany systemu i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, chroniącego nabytych praw majątkowych świadczeń emerytalnych, lecz także z szerokiego sojuszu zwolenników dotychczasowego systemu emerytalnego, który sięgał od ekspertów ds. polityki emerytalnej Niemieckiego Związku Instytucji Ubezpieczeń Emerytalnych (Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, VDR) oraz Federalnego Ministerstwa Pracy przez Związki Zawodowe i Związki Pracodawców po sojusz na rzecz polityki emerytalnej zawarty między rządzącą koalicją chrześcijańsko-liberalną a zazwyczaj zagorzale zwalczaną opozycją socjaldemokratyczną. Chociaż uchwalona w 1989 r. reforma emerytalna była ustawą oszczędnościową, to jednak odczuwalny był duch zachowania ciągłości. Wszystkie istotne zasady konstytuujące stworzony w 1957 r. system emerytalny pozostały nienaruszone. Głównym elementem reformy emerytalnej było wprowadzenie „mechanizmu samoregulacji”, który umożliwiałby automatyczne, równe rozłożenie spodziewanego w przyszłości większego obciążenia finansowego ubezpieczeń emerytalnych na płatników składek, emerytów i państwo. To pokazuje, że zdyskredytowany już w dużej mierze w latach 70. optymizm w zakresie kontroli polityki zaopatrzenia emerytalnego trwał jednak niewzruszenie do końca lat 80., ponieważ opierał się na rzekomo wyjątkowo silnych podstawach prognoz demograficznych. Jednakże sięgając po automatyczny mechanizm regulacji, politycy pokazali, jak dalece byli zdeterminowani i gotowi zrezygnować z władzy oraz wyjąć z obszaru kontrowersyjnych politycznie tematów sprawy emerytalne, tylko po to, aby trwale utrzymać przestarzały system emerytalny⁷.

Nawet wchodząca w życie w 1992 r. reforma emerytalna z 1989 r. nie zapobiegła temu, że kryzys w niemieckim systemie zaopatrzenia emerytalnego na przełomie XX i XXI w. współcześni postrzegali jako najgłębszy od czasów II wojny światowej. Najważniejszymi przyczynami trudnej sytuacji finansowej systemu emerytalnego był ogólny wzrost bezrobocia, ale przede wszystkim planowane wcześniejsze emerytury

⁷ Na temat uchwalonej w 1989 r. ustawy dot. reformy systemu emerytalnego zob. F. Nullmeier, F.W. Rüb, *Die Transformation der Sozialpolitik. Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat*, Frankfurt 1993; W. Heine, *Entwicklungslinien der 100jährigen Geschichte der gesetzlichen Rentenversicherung: Die Rentenreform 1992* [w:] *Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung*, F. Ruland (Hrsg.), Neuwied 1990, s. 141–170; W. Schmähl, *Sicherung bei Alter, Invalidität und für Hinterbliebene* [w:] *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*, t. 7, Baden-Baden 2005, s. 369–387.

milionów Niemców Wschodnich i ogólnie rzecz biorąc koszty zjednoczenia Niemiec, które w dużej mierze obciążły płatników składek. Tak prosto jak można było porządkować tej grupie czynników problemy finansowe ubezpieczeń emerytalnych, tak bardzo różniła się od tego interpretacja, która przebiła się w ówczesnej debacie politycznej. W ciągu lat 90. na znaczeniu zyskiwało przekonanie, że kryzys finansowy w powszechnym systemie emerytalnym nie wynikał ze szczególnych wydarzeń zewnętrznych, lecz jego głównym powodem był kryzys strukturalny i że podstawowe elementy niemieckiego systemu zabezpieczenia emerytalnego są przestarzałe i należy go szybko zreformować.

Jako kluczowy czynnik powodujący konieczność gruntownego przemodelowania polityki emerytalnej wyłoniono w ramach niemieckiego dyskursu o kryzysie rozwój demograficzny. Dominować zaczęła wśród ekspertów od polityki socjalnej, polityków oraz opinii publicznej argumentacja mówiąca o tym, że starzenie się społeczeństwa prowadzi do obciążeń systemu emerytalnego, których wzrostu w dłuższej perspektywie nie będzie w stanie udźwignąć, ponieważ coraz mniej pracujących musi utrzymywać rosnącą liczbę emerytów. Odpowiadało to silnie propagowanemu przez ponadnarodowe instytucje, jak Bank Światowy i UE, wzorcowi myślenia i posiadało tę nieocenioną zaletę, że można było odwołać się do quasi-naturalnych uzasadnień w niemieckiej debacie politycznej. Wraz z debatą wokół sprawiedliwości pokoleniowej, w której piętnowano „oszustwo wobec młodszego pokolenia” w polityce emerytalnej, argumentacja o zmianach demograficznych zyskiwała dodatkowy i skuteczny ładunek normatywny⁸. Fakt, że poważny kryzys finansów emerytalnych w Republice Federalnej był coraz bardziej postrzegany jako kryzys strukturalny niemieckiego systemu emerytalnego, wynikał również z tego, że debata nad problemami finansowymi systemu emerytalnego była ściśle związana z dyskusją nad „Niemcami jako miejscem inwestycji gospodarczych”. Zaczynał coraz bardziej dominować pogląd, że wzrastające składki na ubezpieczenia emerytalne podnoszą „koszty pozapłacowe” do nieakceptowalnego poziomu i w ten sposób trwale zmniejsza się konkurencyjność niemieckiej gospodarki.

Rządząca od 1998 r. na poziomie federalnym koalicja SPD–Zieloni zareagowała na kryzys, przeprowadzając na początku XXI w. zasadniczą reformę systemu zabezpieczeń emerytalnych. Reformy z 2001 i 2004 r. przyniosły częściowe odejście od dotychczasowych przestarzałych zasad niemieckiego systemu zaopatrzenia emerytalno-rentowego. Najistotniejszą zmianą była częściowa prywatyzacja systemu emerytalno-rentowego, wprowadzająca wsparcie państwa przy „dodatkowym kapitałowym ubezpieczeniu emerytalnym”, w formie tzw. Riester-Förderung (dotacja Riestera) i Eichel-Rente (emerytura Riestera)⁹. Tym krokiem rząd niemiecki podążył za ogólną tendencją, ogarniającą w mniejszym lub większym

8 *Sozialexperte Tremmel: „SPD betrügt die Jungen”*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” 13.11.2002. Zob. również J. Tremmel, *Der Generationsbetrug. Plädoyer für das Recht der Jugend auf Zukunft*, Frankfurt 1996; D. Kreuzt, „Generationengerecht” in *die Altersarmut* [w:] *Armut im Alter. Probleme und Perspektiven der sozialen Sicherung*, Ch. Butterwegge, G. Bosbach, W. Birkwald (Hrsg.), Frankfurt 2012, s. 189–203; M. Kohli, *Alt – Jung* [w:] *Deutschland – eine gesplittene Gesellschaft*, S. Lessenich, F. Nullmeier (Hrsg.), Frankfurt 2006, s. 115–135.

9 Deutscher Bundestag, Drs. 14/5068, s. 1.

stopniu wszystkie europejskie państwa opiekuńcze od lat 90., prywatyzowania ubezpieczeń emerytalnych w duchu konsolidacji fiskalnej i starzejących się społeczeństw. Proces zasadniczo polegał na wspieraniu realizacji nowego międzynarodowego paradygmatu w polityce zabezpieczeń emerytalnych, forsowanego przez Bank Światowy i inne ponadnarodowe podmioty, w którego centrum była idea rozłożenia zabezpieczenia emerytalnego na różne „filary” (podejście wielofilarowe) i związanego z tym podniesienia znaczenia prywatnych i kapitałowych form zabezpieczeń. W badaniach nad państwami opiekuńczymi trafnie opisano to zjawisko jako przejście od „produkującego” do „regulującego” państwa opiekuńczego¹⁰. W ramach tej transformacji państwo z jednej strony wycofuje się jako producent świadczeń emerytalno-rentowych i pozostawia te działania prywatnym podmiotom na rynku. Jednocześnie z drugiej strony rozszerza swoją działalność regulacyjną na niepaństwową produkcję zabezpieczeń emerytalno-rentowych, utrzymując tym samym prerogatywy w zakresie kształtowania polityki społecznej. W taki sposób powstaje silnie regulowany „rynek usług opiekuńczych” dla produktów emerytalno-rentowych, tworzący z połączenia elementów wolnorynkowych z elementami państwa opiekuńczego nowy hybrydowy twór¹¹. Jednocześnie następuje przeniesienie ryzyka związanego z długowiecznością oraz inwestowaniem na jednostkę.

Drugim podstawowym elementem reformy koalicji SPD–Zieloni było długofalowe obniżanie emerytur i rent w powszechnym systemie emerytalnym. Wprowadzane od początku XXI w. zmiany w zasadach obliczania wysokości świadczeń zmierzają w tym kierunku, aby w przyszłości emerytury z powszechnego systemu ubezpieczeń w coraz mniejszym stopniu podążały za wzrostem wynagrodzeń. Oznaczało to faktyczną rezygnację rządu z realizowania przez państwowy system emerytalny celu zabezpieczenia standardu życia – nawet jeżeli początkowo próbowano utrzymywać jego obowiązywanie, przenosząc go semantycznie na podejście wielofilarowe. Wprawdzie norma równości między grupami wiekowymi jednoznacznie padła ofiarą przejścia z polityki przychodów zorientowanej na wydatki na politykę wydatków zorientowanych na przychody, to jednak zachowano formalnie zasadę sprawiedliwego świadczenia, która dla reformy z 1957 r. była dominującą normą organizacyjną dla powszechnych ubezpieczeń emerytalno-rentowych. Jednak przy malejącej wysokości świadczeń po obniżeniu emerytur planowana kompensacja różnic w dochodach nieuchronnie traci na znaczeniu. Przeprowadzone w XXI w.

10 Zob. L. Leisering, F. Berner, *Vom produzierenden zum regulierenden Wohlfahrtsstaat. Zum Policy- und Normwandel in europäischen Wohlfahrtsstaaten am Beispiel der Alterssicherung*, Bielefeld 2001; F. Berner, *Der hybride Sozialstaat. Die Neuordnung von öffentlich und privat in der sozialen Sicherung*, Frankfurt 2009; L. Leisering, *Privatisierung der Alterssicherung als komplexe Ordnungsbildung – Zur Entstehung von Wohlfahrtsmärkten und regulativer Staatlichkeit* [w:] *Alterssicherung in Deutschland*, U. Becker i in. (Hrsg.), Baden-Baden 2007, s. 189–219; *The New Regulatory State. Regulating Pensions in Germany and the UK*, ed. L. Leisering, Basingstoke 2011; M. Willert, *Regulierte Wohlfahrtsmärkte. Private Altersvorsorge in Deutschland und Großbritannien*, Frankfurt 2013.

11 Zob. F. Berner, *Der entgrenzte Sozialstaat. Der Wandel der Alterssicherung in Deutschland und die Entzauberung sozialpolitischer Fiktionen*, „Deutsche Rentenversicherung” 2009, nr 64, s. 19–22; *idem*, *Der hybride Sozialstaat*, *op. cit.*; M. Willert, *op. cit.*; L. Leisering, *op. cit.*; B. Ebbinghaus, N. Whiteside, *Shifting Responsibilities in Western European Pension Systems: What Future for Social Models?*, „Global Social Policy” 2012, nr 12, s. 266–282; N. Whiteside, *Adapting Private Pensions to Public Purposes: Historical Perspectives on the Politics of Reform*, „Journal of European Social Policy” 2006, nr 16, s. 43–54.

reformy doprowadziły do tego, że dzisiaj niemiecka polityka emerytalno-rentowa oddaliła się znacząco od swoich pierwotnych, normatywnych założeń systemu wartości. Widać to również po tym, że w ostatnich latach debata emerytalna już nie dotyczy zabezpieczenia statusu, ale zmierza w kierunku zapobiegania ubóstwu na starość.

Część II

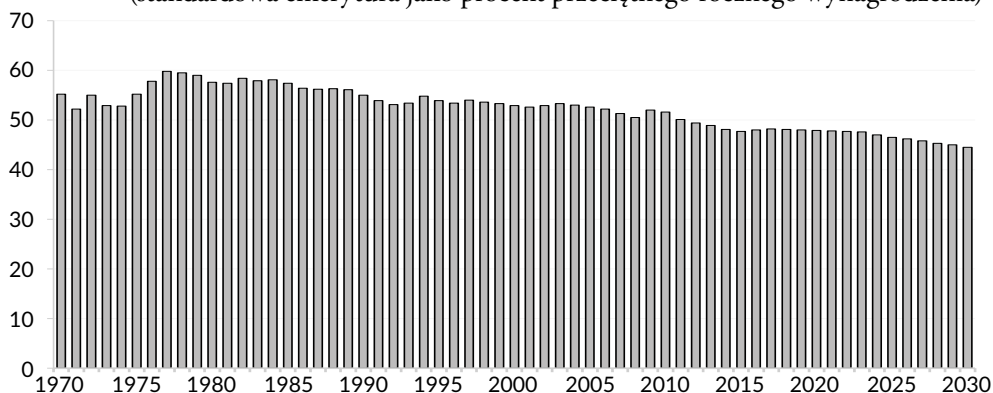
Czy niemiecki powszechny system emerytalny jest w stanie zapewnić emerytom i rencistom adekwatny standard życia? Wokół tego tematu od lat toczą się liczne dyskusje polityczne i gospodarcze. Jest to również przedmiotem powtarzanych cyklicznie i z reguły mających charakter porównawczy badań w zakresie systemów zabezpieczeń emerytalno-rentowych, takich jak Melbourne Mercer Global Pension Index lub zlecanego przez Komisję Europejską Pension Adequacy Report¹². Wielość koncepcji i danych, którymi posługiwano się podczas dyskusji na temat adekwatności systemów zaopatrzenia emerytalnego, dość szybko pokazała, że nie istnieje jedna akceptowana przez wszystkich definicja tego pojęcia. Ocena adekwatności systemu emerytalnego reaguje bardzo wrażliwie na skalę odniesienia. Aby naświetlić problem z różnych perspektyw, przedstawię poniżej wielowymiarowe podejście, które bada adekwatność niemieckiego systemu zabezpieczenia emerytalnego przy pomocy trzech różnych koncepcji. Przy czym najpierw skupię się na świadczeniu z powszechnego systemu, następnie na dochodach na starość, a na końcu na ubóstwie w podeszłym wieku.

Pierwszym sposobem zdefiniowania adekwatności byłaby ocena niemieckich powszechnych ubezpieczeń emerytalnych według jego tradycyjnej zasady zagwarantowania dotychczasowego standardu życia, również w podeszłym wieku. Ze względu na to, że w powszechnym systemie emerytalnym wypłacane są bardzo różne świadczenia, w zależności od wysokości i czasu płacenia składek, w takich przypadkach niemiecka polityka emerytalna posługuje się zwykle przykładem statystycznego emeryta, tzw. standardowego emeryta (Eck- lub Standardrentner), który z definicji przez całe życie miał średnie wynagrodzenie i płacił przez 45 lat składki na ubezpieczenia emerytalne. W latach 70. XX w. wykrystalizował się w niemieckiej polityce konsensus, potwierdzony również zapisami w reformie emerytalnej z 1989 r. oraz w niemiecko-niemieckiej umowie zjednoczeniowej w 1990 r., że należy uznać, iż zabezpieczenie standardu życia uważa się za zrealizowane, jeżeli standardowy emeryt po przejściu na emeryturę otrzymuje mniej więcej 70 proc. swojego wynagrodzenia netto po opodatkowaniu, które będzie w kolejnych latach wzrastało adekwatnie do wzrostu wynagrodzeń. Od 2005 r. utrudnione jest porównanie poziomu emerytur w czasie, ponieważ oficjalne statystyki pokazują jedynie standardowy poziom emerytury netto przed opodatkowaniem, a że od tego roku stopniowo wprowadzany jest

12. Zob. *Melbourne Mercer Global Pension Index 2016*, Melbourne 2016; *The 2015 Pension Adequacy Report: Current and Future Income Adequacy in Old Age in the EU*, t. 2, Luxembourg 2015.

podatek odroczony i każdy rocznik emerytów będzie musiał opodatkować wyższą część swojej emerytury, nie będzie już możliwe obliczenie jednolitego poziomu emerytury netto po opodatkowaniu. Rozwój poziomu standardowej emerytury przed opodatkowaniem, nawet przy uwzględnieniu ograniczonej z podanych powodów wymowności, wykazuje jednoznacznie tendencje spadkowe (wykres 1). Jeżeli w latach 80. standardowa emerytura była na poziomie ponad 55 proc. średniego wynagrodzenia (co odpowiadało wówczas poziomowi 70 proc. po opodatkowaniu), to do 2015 r. spadła do 47,7 proc. i według prognoz z raportu ubezpieczeń emerytalno-rentowych w latach 2016–2030 zejdzie do poziomu 44,5 proc. Można spodziewać się jeszcze dramatyczniejszego spadku poziomu emerytur, jeżeli posłużymy się pierwotną definicją poziomu emerytury po opodatkowaniu, wówczas rosnące obciążenie podatkowe emerytów jeszcze wyraźniej pokazuje tendencje spadkowe wartości emerytury netto.

Wykres. 1 Rozwój standardowej emerytury netto przed opodatkowaniem w latach 1970–2030 (standardowa emerytura jako procent przeciętnego rocznego wynagrodzenia)



Standardowa emerytura: 45 lat składkowych, średnie wynagrodzenie

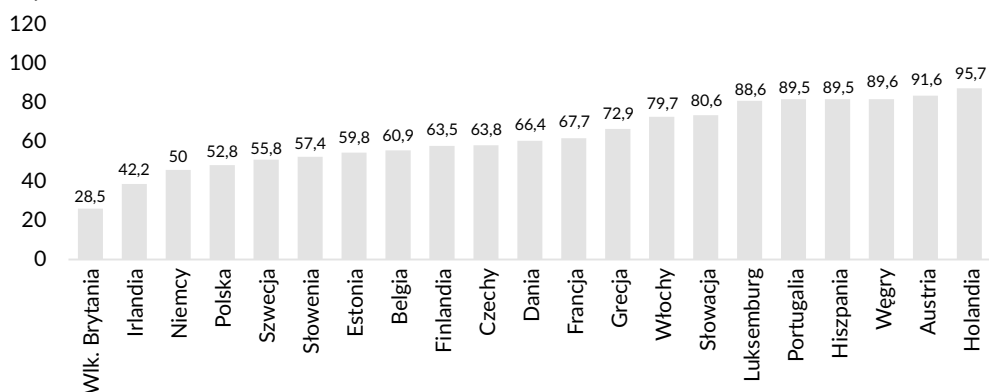
Źródło: 1970–2015: *Rentenversicherung in Zeitreihen 2016*, s. 258; 2016–2030: *Rentenversicherungsbericht 2016*, s. 39

Oczywiste jest, że przy tak niskim stosunku emerytury do wcześniejszego wynagrodzenia nie można już mówić o zabezpieczeniu poziomu życia przez powszechny system emerytalno-rentowy. Jednocześnie w tej sytuacji niemiecki system zabezpieczeń emerytalnych nie wypada już tak dobrze w porównaniu międzynarodowym. Widać to w statystykach OECD, pokazujących stopę zastąpienia netto, czyli stosunek świadczenia emerytalnego do wcześniejszego wynagrodzenia po odjęciu składek na ubezpieczenie społeczne i podatków, wykonywanych dla wszystkich krajów OECD na podstawie symulacji. Wykres 2 przedstawia stopę zastąpienia dla 21 krajów członkowskich UE (UE 25 bez Łotwy, Litwy, Malty i Cypru) oraz dla różnych grup dochodowych, przy czym uwzględniono dochody ze wszystkich powszechnych lub państwowych ubezpieczeń emerytalnych, jak również prywatnych i zakładowych kas emerytalnych, o ile mają one charakter obowiązkowy.

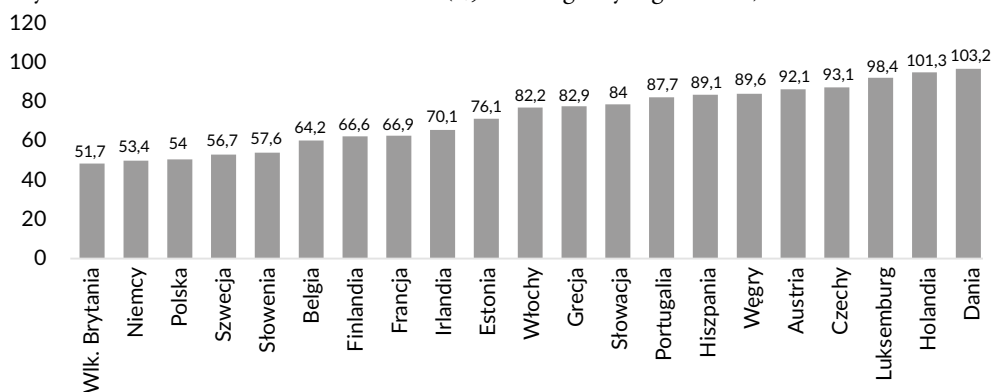
Wyraźnie widać, że osoba osiągająca średnie dochody (wykres 2.1) jako standardowy emeryt może liczyć na emeryturę na poziomie 50 proc. dotychczasowego wynagrodzenia po odliczeniu składek i podatku. Taka stopa zastąpienia netto nie tylko nie pozwoli mu na życie na dotychczasowym poziomie, lecz jest także znacznie niższa niż w większości krajów europejskich. Bardzo podobny obraz wyłania się, gdy przyjrzymy się sytuacji osób o wysokich zarobkach, czyli uzyskujących 1,5-krotność średniego wynagrodzenia (wykres 2.3). Szczególnie krytycznie i niekorzystnie w porównaniu europejskim kształtuje się w Niemczech sytuacja przechodzących na emeryturę osób mało zarabiających (wykres 2.2). W niemieckim systemie emerytalnym stopa zastąpienia netto we wszystkich grupach dochodowych jest w sposób prawie niezmienny związana z wcześniej wpłaconymi składkami, zaś w innych systemach zabezpieczeń emerytalnych istnieją bardziej rozwinięte elementy redystrybucji, które przynajmniej częściowo zapewniają osobom o niskich dochodach otrzymanie emerytury będącej zdecydowanie większą częścią ich wcześniejszego wynagrodzenia niż osobom o wysokich zarobkach.

Wykres 2. Stopa zastąpienia w porównaniu europejskim, 2015
(obowiązkowy publiczny i prywatny system emerytalny)

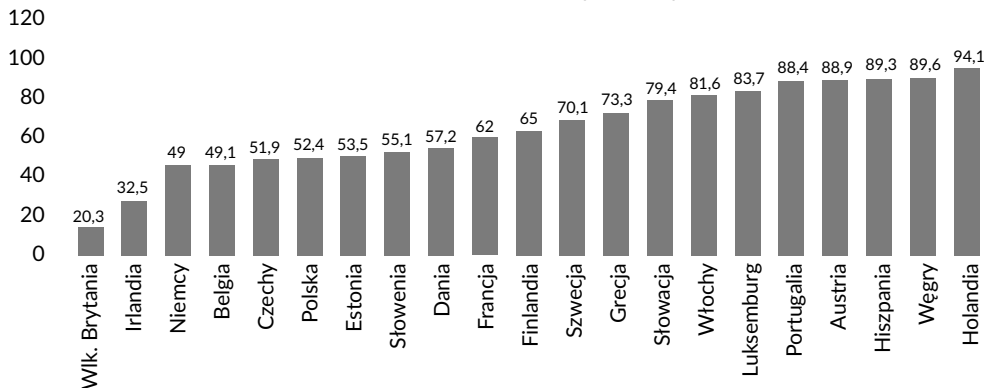
Wykres. 2.1. Osoba o średnich dochodach



Wykres. 2.2. Osoba o niskich dochodach (0,5 średniego wynagrodzenia)



Wykres. 2.3. Osoba o wysokich dochodach (1,5 średniego wynagrodzenia)

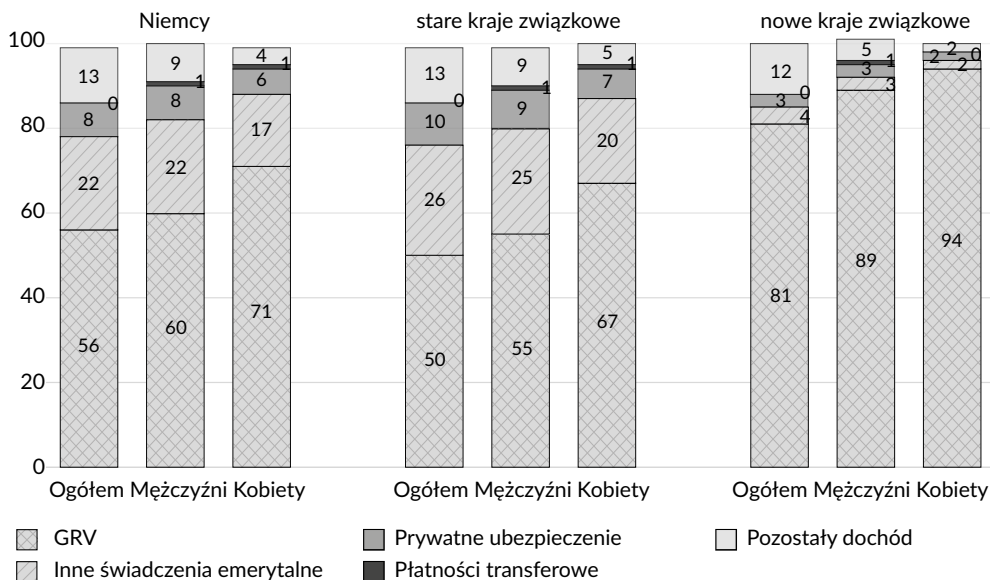


Kraje: 25 krajów UE bez Łotwy, Litwy, Malty i Cypru

Źródło: *Pensions at a Glance 2015. OECD and G20 Indicators*, Paris 2015, s. 145

Przeciwko koncepcji zabezpieczenia emerytalnego, w której ocena adekwatności oparta jest jedynie na świadczeniach z powszechnego systemu emerytalnego, można słusznie argumentować, że osoby starsze dysponują również innymi źródłami dochodów, które mają znaczny wpływ na ich sytuację materialną. Na wykresie 3 widzimy strukturę dochodów starszego pokolenia w 2015 r., uwzględniającą różnice wynikające z sytuacji rodzinnej, płci, jak również

Wykres 3. Struktura całkowitych dochodów starszego pokolenia w 2015, procent w całości dochodów brutto na starość (od 65 roku życia), Niemcy, stare i nowe kraje związkowe



Źródło: *Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2016 gemäß § 154 Abs. 2 SGB VI*, Berlin 2016, s. 94, tab. C.3.1

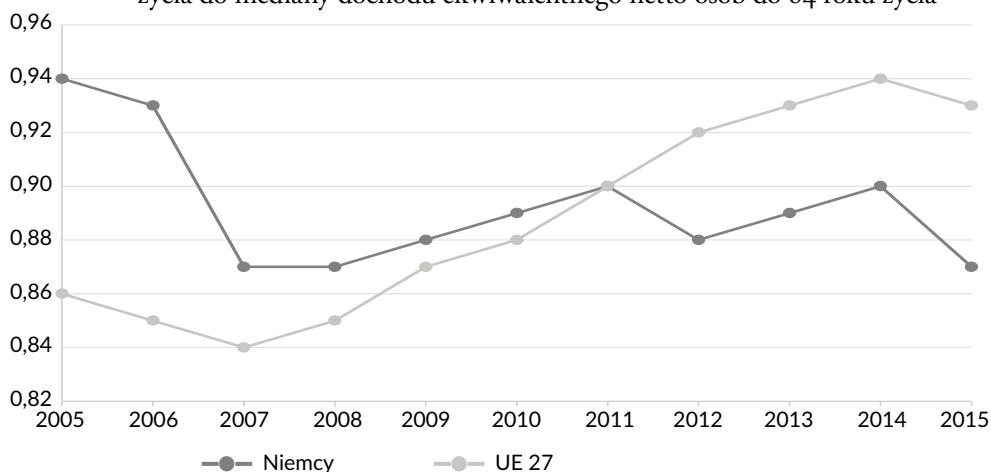
z podziałem na stare i nowe kraje związkowe. Grafika pokazuje, że świadczenia z powszechnego systemu emerytalnego nadal stanowią najważniejszy składnik dochodów osób starszych, ale z pewnością nie jedyny. Jednakże powstające na pierwszy rzut oka wrażenie o istotnym znaczeniu innych rodzajów dochodów poza ustawową emeryturą należy postrzegać dwójako. Po pierwsze trzeba zwrócić uwagę na bezwzględnie dominującą rolę powszechnego systemu emerytalnego dla zabezpieczenia emerytalnego we wschodnich Niemczech. Tutaj status socjalny osób starszych prawie całkowicie określają świadczenia z państwowego systemu emerytalnego. Po drugie byłoby błędem interpretować całkowicie lub w znacznym stopniu stosunkowo duży udział innych świadczeń emerytalno-rentowych w starych landach i Niemczech ogółem dodatkowymi emeryturami pracowniczymi. Lwią część w tym segmencie stanowią emerytury urzędników mianowanych i świadczenia z systemów emerytalnych niektórych grup zawodowych. Emerytury pracownicze, które stanowią 8 proc. przychodów brutto ogółu społeczeństwa po 65 roku życia, odgrywają równie podporządkowaną rolę jak prywatne ubezpieczenia (również 8 proc.)¹³. W związku z tym sytuację materialną emerytów otrzymujących w większości również na zachodzie Niemiec świadczenie z GRV determinuje powszechny system emerytalny.

Drugie kryterium oceny adekwatności niemieckiego systemu ubezpieczeń emerytalnych, które znajduje tu zastosowanie, jest porównanie całkowitych dochodów osób starszych z dochodami, którymi dysponuje pozostała część społeczeństwa. Jakie miejsce zajmowali i zajmują starsi w strukturze społecznej w Republice Federalnej Niemiec? Podsumowując, dostępne dane nie pozostawiają wątpliwości, że w pierwszych dekadach Republiki Federalnej Niemiec osoby starsze doświadczyły imponującego awansu w społecznej strukturze dochodów. Jeśli na początku lat 50. wiek był głównym czynnikiem ryzyka ubóstwa, to rozbudowa federalnego systemu zaopatrzenia emerytalnego od 1957 r. oraz wzrost dobrobytu w okresie „cudu gospodarczego” przyczyniły się do tego, że dochody osób starszych coraz mniej odbiegały od dochodów innych grup wiekowych. Biorąc dane z badania Urzędu Statystycznego dot. dochodów i gospodarstw domowych (Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, EVS), średni ekwiwalentny dochód netto w grupie Niemców z landów zachodnich powyżej 65 roku życia już w 1973 r. wynosił jedynie ok. 7 proc. poniżej ogólnospołecznej mediany. Do 1988 r. różnica zmniejszyła się do 5 proc., zaś w 1998 r. względna sytuacja dochodowa starszych prawie zrównała się (-1 proc.) z sytuacją ogółu społeczeństwa. Również oficjalne statystyki Unii Europejskiej dotyczące dochodów i warunków życia (zob. wykres 4) umiejscawiają sytuację dochodową osób starszych na początku XXI w. blisko środka tabeli. W 2005 r. mediana dochodu ekwiwalentnego netto osób powyżej 65 roku życia w Niemczech plasowała się w porównaniu z osobami młodszymi jedynie trochę poniżej parytetu (który wskazywałby wartość 1 lub 100 proc.). Jednak w ostatnim dziesięcioleciu tendencje zdają się zmierzać w odwrotnym kierunku. Podczas gdy jeszcze w 2005 r. mediana dochodu ekwiwalentnego netto osób starszych wynosiła 94 proc. tego, co otrzymywały młodsze grupy wiekowe, to w 2015 r. ten sam wskaźnik wynosił już tylko 87 proc. Jednocześnie wskazuje to na odwrotną

¹³ *Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2016 gemäß § 154 Abs. 2 SGB VI*, Berlin 2016, s. 94, ilustracja C.3.1.

tendencję w Niemczech niż w pozostałej części UE, gdzie w tym samym czasie osoby starsze znacznie poprawiły swoją sytuację dochodową.

Wykres 4. Sytuacja dochodowa osób starszych w Niemczech i 27 krajach UE, 2005–2015. Stosunek mediany dochodu ekwiwalentnego netto w grupie osób po 65 roku życia do mediany dochodu ekwiwalentnego netto osób do 64 roku życia



Źródło: Eurostat, EU-SILC

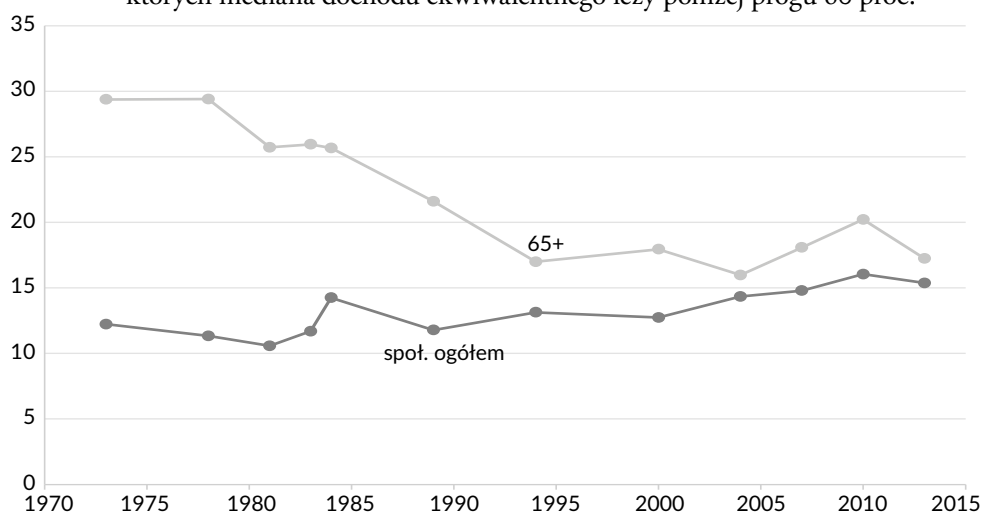
Trzecią i ostatnią miarą adekwatności systemu zabezpieczenia emerytalnego, którą chciałbym przedstawić, jest skala ubóstwa na starość. Zwykle w Republice Federalnej Niemiec i innych rozwiniętych uprzemysłowionych krajach sięga się po koncepcję względnego ubóstwa dochodowego, w której 60 proc. krajowej mediany ekwiwalentnego dochodu do dyspozycji definiuje się jako próg ubóstwa. Jak pokazują dane z wykresu 5, niemiecki system zabezpieczeń emerytalnych przez wiele lat był niezwykle skuteczny w redukowaniu ubóstwa na starość, i to mimo że stopień redystrybucji w GRV w porównaniu z innymi systemami był stosunkowo niski. Wyjaśnienie takiego stanu rzeczy można odnaleźć w tym, że niemiecki system emerytalny od samego początku nie skupiał się na wertykalnej redystrybucji, lecz na zabezpieczeniu statusu, czyli redystrybucji w trakcie trwania życia, będącej tak atrakcyjną zwłaszcza dla klasy średniej, że przez długi czas wszystkie warstwy społeczne bez narzekania akceptowały stosunkowo wysokie składki. W ten sposób – mimo że nie był to cel pierwszorzędny – udało się wygenerować w ramach ubezpieczeń emerytalnych spory budżet, który pozwolił skutecznie zwalczać ubóstwo za pomocą wysokich emerytur i rent oraz niewielkiej ilości elementów redystrybucji. Inaczej niż w latach 70. wskaźnik ubóstwa na starość leży tylko minimalnie powyżej wskaźnika ubóstwa dla całej populacji niemieckiej. Inne wyniki badań, jak np. Sozio-oekonomisches Panel, Mikrozensus lub europejskiego badania warunków życia ludności EU-SILC, plasują wskaźnik ubóstwa osób powyżej 65 roku życia nawet poniżej średniej dla ogółu społeczeństwa¹⁴. W europejskim

¹⁴ R. Braun, L. Thomschke, *Altersarmut – heute und in der Zukunft*, Berlin 2017, s. 14.

porównaniu Niemcy przez długi czas miały znacznie niższą niż średnia stopę ubóstwa osób starszych. Ale tak już nie jest. Według danych EU-SILC ubóstwo wśród osób starszych w Niemczech (16,5 proc.) było o trzy punkty procentowe wyższe niż średnia dla 18 krajów UE (13,4 proc.). Ważne jest jednak uwzględnienie faktu, że wielkość ubóstwa względnego obliczana jest na podstawie narodowego, zależnego od wynagrodzenia w danym kraju progu ubóstwa. Gdybyśmy zatem skonfrontowali standard życia starszych Niemców z mniej zamożnymi krajami Unii Europejskiej, otrzymalibyśmy dla Republiki Federalnej Niemiec częściowo znacznie niższe wskaźniki ubóstwa wśród osób starszych¹⁵.

Wykres 5. Wskaźnik względnego ubóstwa w Republice Federalnej Niemiec (w proc.), 1973–2013.

Procentowy udział osób w prywatnych gospodarstwach domowych, których mediana dochodu ekwiwalentnego leży poniżej progu 60 proc.



Źródło: LIS Dataset, <http://www.lisdatacenter.org/lis-ikf-webapp/app/search-ikf-figures> (4.03.2018)

Odnoszący się do całej populacji wskaźnik ubóstwa ukrywa jednak stopień, w jakim dotyka ono różne grupy społeczne. Pragnę wskazać jedynie na dwie szczególnie rzucające się w oczy cechy różnicujące. Po pierwsze istnieje znacząca różnica między emerytami w powszechnym systemie a emerytowanymi urzędnikami. Podczas gdy w 2008 r. wskaźnik ubóstwa wśród emerytów według danych EVS (badanie Urzędu Statystycznego dochodów i gospodarstw domowych) był na poziomie 16,1 proc., to u dawnych urzędników mianowanych na znikomym poziomie 1,3 proc. Jest to odzwierciedlenie ogólnie uprzywilejowanej pozycji dochodowej emerytowanych urzędników mianowanych, których dochody w tym samym roku przekroczyły niemiecką medianę dochodu o 67 proc., podczas gdy inni emeryci plasowali się średnio o 11 proc. poniżej

¹⁵ Zob. *ibidem*, s. 18.

mediany¹⁶. Po drugie – co ma też jeszcze większe znaczenie społeczne – starsze kobiety w Niemczech są dużo częściej dotknięte ubóstwem dochodowym niż mężczyźni. W 2014 r. wskaźnik ubóstwa na starość wśród mężczyzn wynosił 14 proc., zaś wśród kobiet 18,4 proc.¹⁷ W dużej mierze jest to wynik ekwiwalencji składkowo-świadczeniowej niemieckiego systemu emerytalnego, który przenosi nierówne szanse dochodowe w trakcie trwania pracy zawodowej na okresy emerytury, gdyż krótszy okres składkowy oznacza niższą emeryturę. Najbardziej dotknięte ryzykiem ubóstwa na starość – nie tylko w Niemczech, ale niemal wszędzie w UE – są samotne starsze kobiety¹⁸.

Krótko mówiąc, jeśli chodzi o adekwatność niemieckich zabezpieczeń emerytalnych, to ogólne wyniki są ambiwalentne. Reformy systemu emerytalnego przeprowadzone w XXI w. doprowadziły do tego, że samodzielnie powszechny system emerytalny jest w coraz mniejszym stopniu w stanie realizować pierwotną ideę zabezpieczenia standardu życia. Ale nawet biorąc pod uwagę inne źródła dochodu, to zdaje się, że jeżeli chodzi o medianę, w ostatnich latach osoby starsze zajęły gorszą pozycję w porównaniu z pozostałą częścią populacji, po tym jak przez dziesięciolecia wspinali się w ogólnospołecznej hierarchii dochodów. Wreszcie ubóstwo w starszym wieku, którego potężny spadek jest jednym z największych osiągnięć niemieckiej polityki emerytalnej lat powojennych, mimo lekko wzrostowych tendencji ostatnimi czasy, obecnie nie jest widziane jako palący problem społeczny. Jednocześnie istnieją jednak pewne oznaki świadczące o tym, że nastąpi zmiana i można oczekiwać w perspektywie średnio- i długookresowej znacznego wzrostu ubóstwa. Z jednej strony wynika to z ciągłego obniżania wysokości emerytur ogółem, co powoduje, że emerytury coraz bardziej odbiegają od wynagrodzeń. Z drugiej oczekiwany wzrost ubóstwa na starość wynika ze zmiany stosunków pracy i biografii zawodowych, gdzie wśród mężczyzn przechodzących na emeryturę – i tu znów szczególnie dotknięte są wschodnie Niemcy i mieszcący się w dolnych decylach wynagrodzeń – należy spodziewać się stosunkowo niskich świadczeń wynikających z nabytych praw emerytalnych. W przyszłości także mały udział redystrybucji w niemieckim systemie emerytalnym może mieć fatalny skutek w zapobieganiu ubóstwu, jak również fakt, że grupy z niskimi dochodami dysponują proporcjonalnie dużo niższymi uprawnieniami do dodatkowych prywatnych czy pracowniczych świadczeń emerytalnych¹⁹.

16 H.H. Noll, S. Weick, *Altersarmut: Tendenz steigend. Analysen zu Lebensstandard und Armut im Alter*, „Informationsdienst Soziale Indikatoren” 2012, nr 47, s. 4 i nast.; J. Goebel, M.M. Grabka, *Zur Entwicklung der Altersarmut in Deutschland*, „DIW Wochenbericht” 2011, nr 25, s. 7.

17 *Ältere Menschen in Deutschland und der EU*, Wiesbaden 2016, s. 38.

18 H.H. Noll, S. Weick, *op. cit.*, s. 5; J. Goebel, M.M. Grabka, *op. cit.*, s. 7 i nast.

19 Zob. Deutscher Bundestag, Drs. 18/10210: Siebter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 2015, s. 56–59; R. Himmelreicher, *Zur Entwicklung und Verteilung der Altersrenten in Ost- und Westdeutschland* [w:] *Datenreport 2016. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland*, Bonn 2016, s. 334–339; *Entwicklung der Altersarmut bis 2036. Trends, Risikogruppen und Politiksznarien*, Gütersloh 2017.

prof. dr Cornelius Torp
Instytut im. Friedricha Meinecke
na Wolnym Uniwersytecie w Berlinie

ŹRÓDŁA

- *Ältere Menschen in Deutschland und der EU*, Wiesbaden 2016.
- Becker I., Hauser R., *Anatomie der Einkommensverteilung. Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichproben 1969–1998*, Berlin 2003.
- Berner F., *Der entgrenzte Sozialstaat. Der Wandel der Alterssicherung in Deutschland und die Entzauberung sozialpolitischer Fiktionen*, „Deutsche Rentenversicherung” 2009, nr 64.
- Berner F., *Der hybride Sozialstaat. Die Neuordnung von öffentlich und privat in der sozialen Sicherung*, Frankfurt 2009.
- Braun R., Thomschke L., *Altersarmut – heute und in der Zukunft*, Berlin 2017.
- Ebbinghaus B., Whiteside N., *Shifting Responsibilities in Western European Pension Systems: What Future for Social Models?*, „Global Social Policy” 2012, nr 12.
- *Entwicklung der Altersarmut bis 2036. Trends, Risikogruppen und Politiksznarien*, Gütersloh 2017.
- *Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2016 gemäß § 154 Abs. 2 SGB VI*, Berlin 2016.
- Goebel J., Grabka M.M., *Zur Entwicklung der Altersarmut in Deutschland*, „DIW Wochenbericht” 2011, nr 25.
- Heine W., *Entwicklungslinien der 100jährigen Geschichte der gesetzlichen Rentenversicherung: Die Rentenreform 1992* [w:] *Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung*, F. Ruland (Hrsg.), Neuwied 1990.
- Hermann Ch., *Die Rentenreform 1972 – Bilanz und Perspektive nach 15 Jahren*, „Deutsche Rentenversicherung” 1988.
- Himmelreicher R., *Zur Entwicklung und Verteilung der Altersrenten in Ost- und Westdeutschland* [w:] *Datenreport 2016. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland*, Bonn 2016.
- Hockerts H.G., *Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland. Aliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945 bis 1957*, Stuttgart 1980.
- Hockerts H.G., *Sozialpolitische Reformbestrebungen in der frühen Bundesrepublik. Zur Sozialreform-Diskussion und Rentengesetzgebung 1953–1957*, „Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte” 1977, nr 25.
- Hockerts H.G., *Vom Nutzen und Nachteil parlamentarischer Parteienkonkurrenz. Die Rentenreform 1972 – ein Lehrstück* [w:] *Staat und Parteien*, K.D. Bracher i in. (Hrsg.), Berlin 1992.
- Kohli M., *Alt – Jung* [w:] *Deutschland – eine gespaltene Gesellschaft*, S. Lessenich, F. Nullmeier (Hrsg.), Frankfurt 2006.
- Kreuz D., *„Generationengerecht” in die Altersarmut* [w:] *Armut im Alter. Probleme und Perspektiven der sozialen Sicherung*, Ch. Butterwegge, G. Bosbach, W. Birkwald (Hrsg.), Frankfurt 2012.
- Leisering L., Berner F., *Vom produzierenden zum regulierenden Wohlfahrtsstaat. Zum Policy- und Normwandel in europäischen Wohlfahrtsstaaten am Beispiel der Alterssicherung*, Bielefeld 2001.

- Leisering L., *Privatisierung der Alterssicherung als komplexe Ordnungsbildung – Zur Entstehung von Wohlfahrtsmärkten und regulativer Staatlichkeit* [w:] *Alterssicherung in Deutschland*, U. Becker i in. (Hrsg.), Baden-Baden 2007.
- *Melbourne Mercer Global Pension Index 2016*, Melbourne 2016.
- Noll H.H., Weick S., *Altersarmut: Tendenz steigend. Analysen zu Lebensstandard und Armut im Alter*, „Informationsdienst Soziale Indikatoren“ 2012, nr 47.
- Nullmeier F., Rüb F.W., *Die Transformation der Sozialpolitik. Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat*, Frankfurt 1993.
- Obinger H., Wagschal U., *Social Expenditure and Revenues* [w:] *The Oxford Handbook of the Welfare State*, ed. F.G. Castles i in., Oxford 2010.
- *Pensions at a Glance 2015. OECD and G20 Indicators*, Paris 2015.
- Rainer Lepsius M., *Soziale Ungleichheit und Klassenstrukturen in der Bundesrepublik Deutschland* [w:] *Klassen in der europäischen Sozialgeschichte*, H.U. Wehler (Hrsg.), Göttingen 1979.
- „Rentenversicherung in Zeitreihen“ 2008.
- Schmähl W., *Die Einführung der Dynamischen Rente im Jahr 1957: Gründe, Ziele und Maßnahmen – zugleich Versuch einer Bilanz nach 50 Jahren* [w:] *Die gesetzliche Rente in Deutschland – 50 Jahre Sicherheit durch Anpassungen*, Bad Homburg 2007.
- Schmähl W., *Sicherung bei Alter, Invalidität und für Hinterbliebene* [w:] *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*, t. 3, Baden-Baden 2005.
- *Soziallexperte Tremmel: „SPD betrügt die Jungen“*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ 13.11.2002.
- *The 2015 Pension Adequacy Report: Current and Future Income Adequacy in Old Age in the EU*, t. 2, Luxembourg 2015.
- *The New Regulatory State. Regulating Pensions in Germany and the UK*, ed. L. Leisering, Basingstoke 2011.
- Torp C., *Gerechtigkeit im Wohlfahrtsstaat. Alter und Alterssicherung in Deutschland und Großbritannien von 1945 bis heute*, Göttingen 2015.
- Torp C., *The Adenauer Government's Pensions Reform of 1957 – A Question of Justice*, „German History“ 2016, Vol. 34.
- Tremmel J., *Der Generationsbetrug. Plädoyer für das Recht der Jugend auf Zukunft*, Frankfurt 1996.
- Whiteside N., *Adapting Private Pensions to Public Purposes: Historical Perspectives on the Politics of Reform*, „Journal of European Social Policy“ 2006, nr 16.
- Willert M., *Regulierte Wohlfahrtsmärkte. Private Altersvorsorge in Deutschland und Großbritannien*, Frankfurt 2013.

The retirement pension system in the German Federal Republic. Historical changes and appropriateness within the context of social security policy.

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