UBEZPIECZENIA SPOŁECZNE
Teoria i praktyka

NR 1/2018 (136) ISSN 1731-0725

Adekwatność systemów emerytalnych

Adekwatność w polskim i niemieckim systemie emerytalnym

Wiek emerytalny – *jaki powinien być?*

Rola emerytur minimalnych

ZUS ZAKŁAD UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

RADA PROGRAMOWA:

Przewodniczący – prof. dr hab. Maciej Żukowski, prof. zw. UEP
(Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu)

dr Elżbieta Bojanowska
(podsekretarz stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej)

Ewa Bednarczyk
(dyrektor Departamentu Świadczeń Emerytalno-Rentowych Centrali ZUS)

dr Zofia Czepulis-Rutkowska
(Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, dyrektor Departamentu Współpracy Międzynarodowej)

dr hab. Kazimierz Frieske, prof. nadzw. UW
(Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Uniwersytet Warszawski)

dr hab. Agnieszka Góra-Błaszczykowska, prof. nadzw. SWPS UH
(SWPS Uniwersytet Humanistycznospołeczny w Warszawie)

dr Beata Samoraj-Charitonow
(Uniwersytet Warszawski)

dr Krzysztof Hagemejer
(profesor Hochschule Bonn-Rhein-Sieg, Collegium Civitas)

Paweł Jaroszek
(członek Zarządu ZUS nadzorujący Pion Finansów i Realizacji Dochodów)

dr Małgorzata Olszewska
(Społeczna Akademia Nauk w Łodzi)

Barbara Owsiak
(wicedyrektor Gabinetu Prezesa ZUS)

Hanna Perło
(dyrektor Departamentu Zasiłków Centrali ZUS)

dr hab. Marek Pogonowski, prof. nadzw. PK
(dyrektor Oddziału ZUS w Koszalinie, Politechnika Koszalińska)

dr Michał Rutkowski
(Bank Światowy)

dr Dariusz Stańko
(Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju OECD)

prof. dr hab. Tadeusz Szumlicz
(Szkoła Główna Handlowa w Warszawie)

prof. dr hab. Gertruda Uścińska
(prezes ZUS, Uniwersytet Warszawski)

Jolanta Sierszak
(wicedyrektor Departamentu Realizacji Dochodów Centrali ZUS)

dr Paweł Wojciechowski
(główny ekonomista ZUS)

Hanna Zalewska
(dyrektor Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuarialnych Centrali ZUS)

REDAKCJA:

Redaktor naczelny:
dr Marcin Kawiński

Sekretarz redakcji:
dr Robert Marczak

Redakcja językowa:
Ewa Pietraszek
Marta Stępińska
Joanna Łapińska

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

Adres redakcji:
ul. Szamocka 3, 5
pokój A 343
01-748 Warszawa
tel. 22 667 24 65
e-mail: redakcja.us@zus.pl

ZUS ZAKŁAD UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

Przedmowa

W konferencji o adekwatności polskiego i niemieckiego systemu emerytalnego, zorganizowanej w dniach 24–25.04.2017 r. w Warszawie, przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych we współpracy z niemiecką instytucją ubezpieczeń emerytalnych, Deutsche Rentenversicherung (DRV), uczestniczyło wiele znamienitych osobistości.

Przemiany demograficzne, migracja ekonomiczna oraz inne wyzwania XXI w. jak nigdy dotąd konfrontują nas z pytaniem o przyszłość adekwatności systemów emerytalnych. Jak oba kraje mogą uczyć się od siebie i czerpać ze swoich doświadczeń w procesie kształtowania polityki społecznej, a zwłaszcza przyszłości zabezpieczeń emerytalnych?

Patronat nad tym wydarzeniem objęło polskie Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Ambasada Niemiec w Warszawie. Konferencja była również uczczeniem i podkreśleniem znaczenia współpracy polsko-niemieckiej w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, której początek dała umowa z 9 października 1975 r. między Polską Rzecząpospolitą Ludową a Republiką Federalną Niemiec o zabezpieczeniu emerytalnym i wypadkowym. Ponadto nawiązywała do uroczystości obchodów 40-lecia naszej współpracy, które odbyły się 9 października 2015 r. w siedzibie Parlamentu Kraju Związkowego Brandenburgia w Poczdamie.

Referenci z Polski, Niemiec oraz innych krajów europejskich przedstawili aktualne i różnorodne wyniki swoich badań.

Otwarcia konferencji dokonały Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, prof. dr hab. Gertruda Uścińska, Prezes DRV Bund (federalnej instytucji ubezpieczeń emerytalnych), Gundula Roßbach, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Elżbieta Bojanowska oraz Sekretarz Stanu w Federalnym Ministerstwie Pracy i Spraw Socjalnych, Yasmin Fahimi.

Podczas paneli moderowanych przez prof. dr. hab. Macieja Żukowskiego, dr. Stephana Fasshauera, prof. dr. Ulricha Beckera i dr Zofię Czepulis-Rutkowską przedstawiciele polityki i nauki z obu krajów oraz reprezentanci polskiego i niemieckiego rządu, jak również ministerstw oraz instytucji ubezpieczeń społecznych dyskutowali z referentami o następujących zagadnieniach:

- Jak polska i niemiecka polityka społeczna definiują adekwatność świadczeń emerytalnych?
- Jaką rolę odgrywają emerytura minimalna, renty rodzinne i dodatkowe zaopatrzenie emerytalne w Polsce i w Niemczech w kontekście adekwatności systemu emerytalno-rentowego?
- Jaki wpływ mają zmiany na rynku pracy na systemy emerytalne?
- Rola koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego na poziomie europejskim dla zapewnienia świadczeń emerytalnych pracownikom migrującym.

W trakcie dyskusji stwierdzono, że w naszych krajach mamy do czynienia z wieloma podobieństwami i porównywalnymi tendencjami rozwojowymi, choć oczywiście istnieją też różnice. Publikacją wykładów wygłoszonych podczas poszczególnych sesji chcemy dać Państwu wgląd w wyniki konferencji powstałe po zaprezentowanych tam ważnych projektach badawczych.

Gundula Roßbach
Prezes DRV Bund

Prof. dr hab. Gertruda Uścińska
Prezes ZUS

Cornelius Torp

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 ogółem[1]. 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 zawodowej[2]. Takiemu spojrzeniu na państwo socjalne, któremu w pierwszym rzędzie 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 szczególny 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 toczonej obecnie debacie polityce emerytalnej tematyce adekwatności świadczeń niemieckiego systemu ubezpieczeń emerytalnych, o której jednakże można rzeczowo myśleć tylko wtedy, jeżeli równocześnie zmierzymy 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.

Bezsprzecznie 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. Aliierte 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 życia[5].

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 1975[6]. 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 emerytalny[7].

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 obciążyły płatników składek. Tak prosto jak można było przyporządkować 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 normatywny[8]. 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. Kreutz, *„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 gespaltene 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 opiekuńczego[10]. 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 twór[11]. 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 różnicy 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

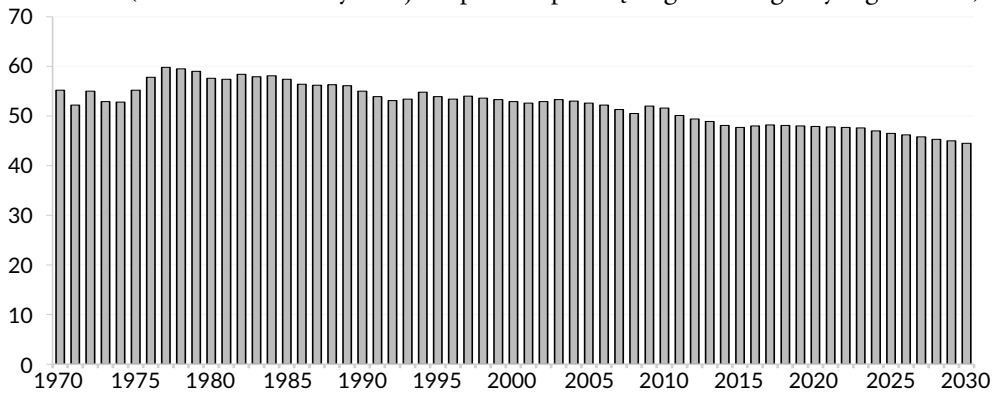
Czy niemiecki powszechny system emerytalny jest w stanie zapewnić emerytom i rencistom adekwatny standard życia? Wokół tego tematu od lat toczą się liczne dyskusje polityczne i gospodarcze. Jest to również przedmiotem powtarzanych cyklicznie i z reguły mających charakter porównawczy badań w zakresie systemów zabezpieczeń emerytalno-rentowych, takich jak Melbourne Mercer Global Pension Index lub zlecanego przez Komisję Europejską Pension Adequacy Report[12]. 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

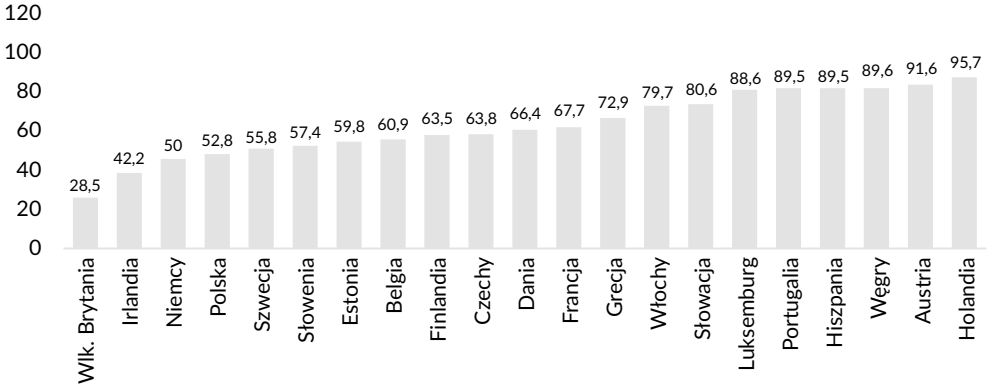
Źródło: 1970–2015: *Rentenversicherung in Zeitreihen 2016*, s. 258; 2016–2030: *Rentenversicherungsbericht 2016*, s. 39

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.

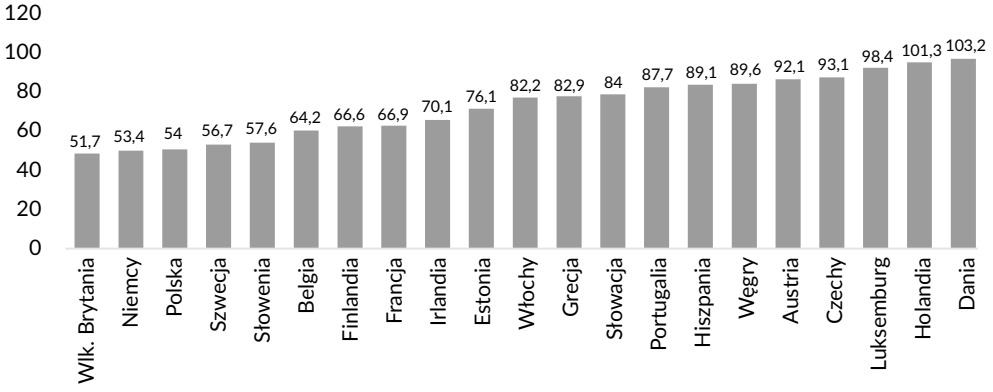
Wyraźnie widać, że osoba osiągająca średnie dochody (wykres 2.1) jako standardowy emeryt może liczyć na emeryturę na poziomie 50 proc. dotychczasowego wynagrodzenia po odliczeniu składek i podatku. Taka stopa zastąpienia netto nie tylko nie pozwoli mu na życie na dotychczasowym poziomie, lecz jest także 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 wpłacanymi 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)

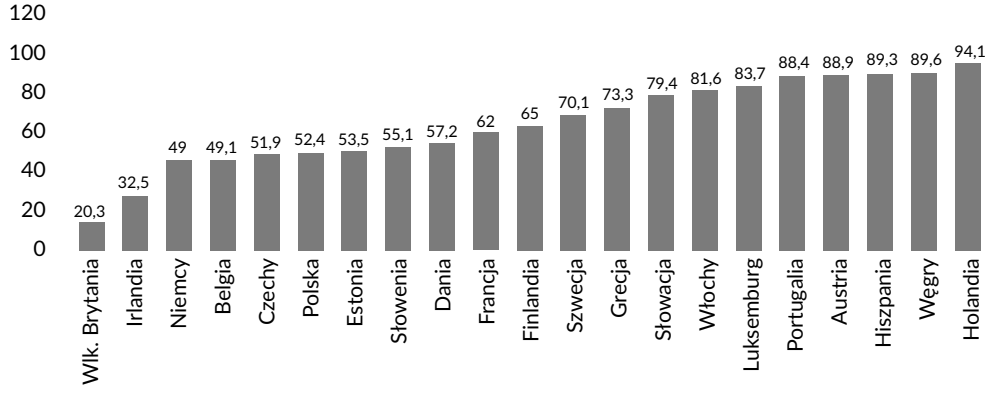
Wykres. 2.1. Osoba o średnich dochodach



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



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

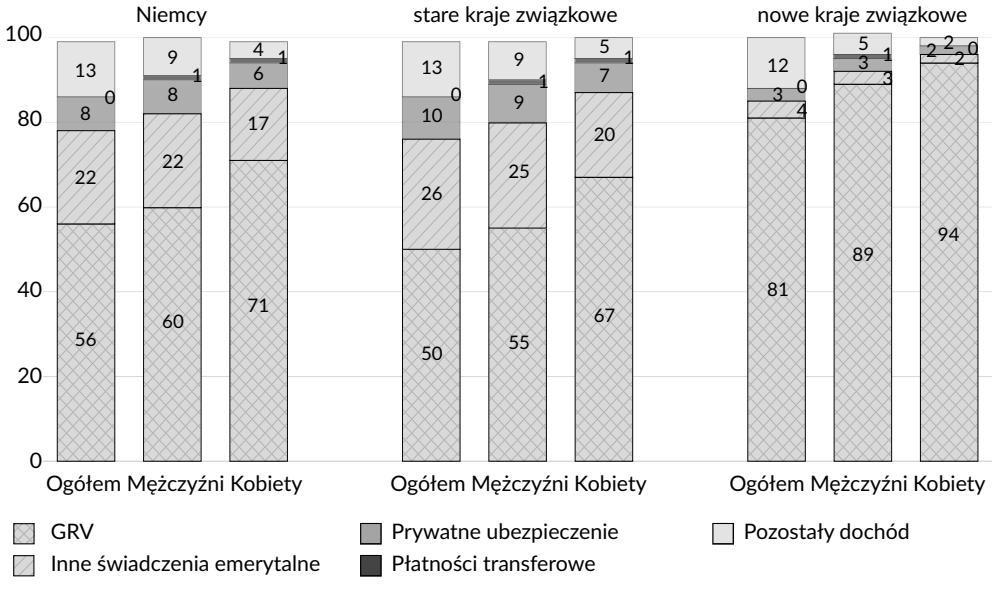


Kraje: 25 krajów UE bez Łotwy, Litwy, Malty i Cypru

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

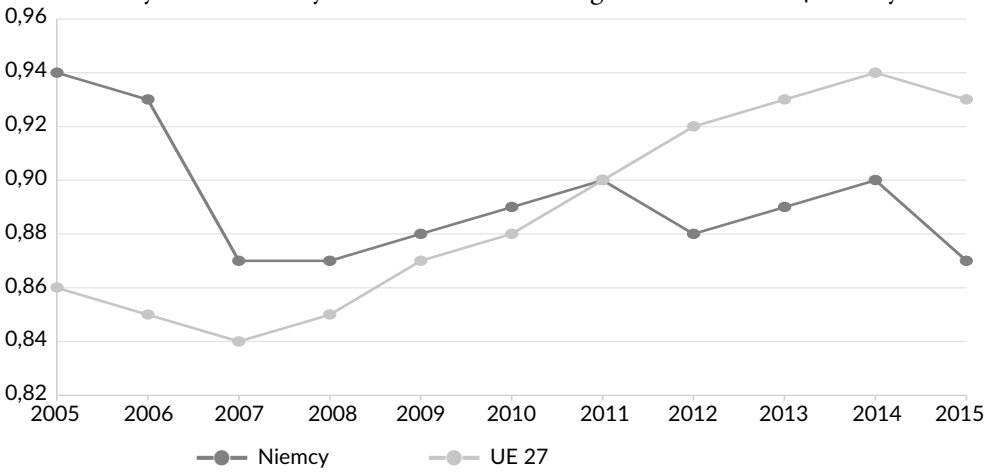
z podziałem na stare i nowe kraje związkowe. Grafika pokazuje, że świadczenia z powszechnego systemu emerytalnego nadal stanowią najważniejszy składnik dochodów osób starszych, ale z pewnością nie jedyny. Jednakże powstające na pierwszy rzut oka wrażenie o istotnym znaczeniu innych rodzajów dochodów poza ustawową emeryturą należy postrzegać dwojako. 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



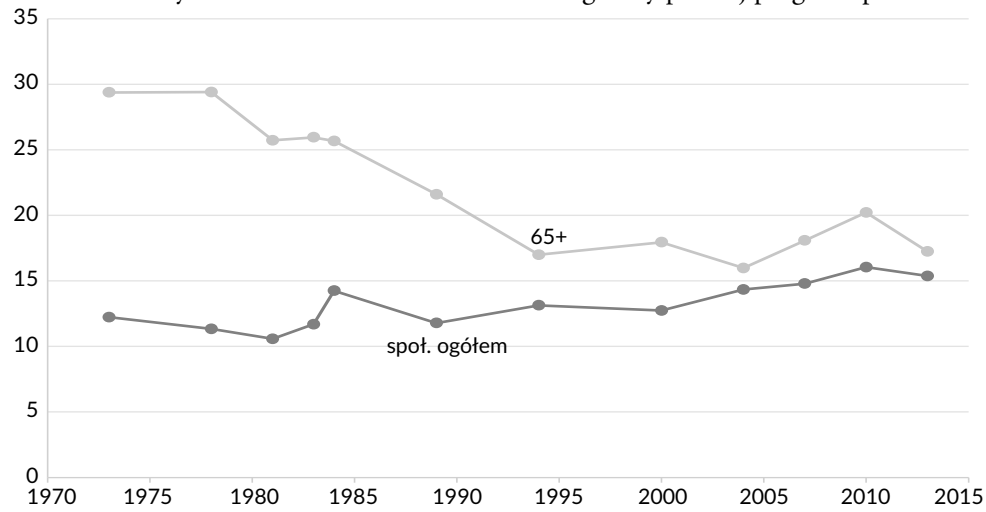
Źródło: Eurostat, EU-SILC

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 społeczeństwa[14]. 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 starszych[15].

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.

mediany[16]. 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 kobiety[18].

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 mieszczący 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 emerytalnych[19].

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 Politikszenarien*, 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 Politikszenarien*, 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.
- Kreutz 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.
- *Sozialexperte 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

Krzysztof Hagemejer

Adekwatność zreformowanych systemów emerytalnych

Podstawowymi celami społecznymi systemów emerytalnych jest przeciwdziałanie ubóstwu na starość oraz wyrównywanie konsumpcji w cyklu życia, a więc przeciwdziałanie spadkowi poziomu życia po zakończeniu okresu aktywności zawodowej. Polska, podobnie jak inne kraje, radykalnie zreformowała publiczne składkowe programy emerytalne stanowiące główną część jej systemu emerytalnego. Wprowadzone reformy miały na celu osiągnięcie trwałych możliwości finansowania poprzez stabilizację poziomu składek i uruchomienie mechanizmów regulujących koszty. Mechanizmy te – w sytuacji demograficznego starzenia się ludności – prowadzą do obniżania poziomu stóp zastąpienia, co może uczynić systemy emerytalne niezdolnymi do realizacji ich społecznych celów – a więc nieadekwatnymi społecznie. Autor artykułu proponuje, by zamiast rozważania konfliktu między dążeniem do osiągnięcia trwałych możliwości finansowania systemów emerytalnych a dążeniem do ich adekwatności w sensie realizacji celów społecznych, zdefiniować adekwatność systemów emerytalnych w sposób integrujący trzy nierozłączne wymiary: adekwatność poziomu świadczeń, adekwatność wieku emerytalnego oraz adekwatność poziomu składek i podatków finansujących emerytury. Tylko pełna świadomość i zrozumienie nierozłączności tych trzech wymiarów pozwoli na osiągnięcie porozumienia w dialogu społecznym różnych interesariuszy odnośnie do priorytetów realizowanych celów i pożądanego kształtu systemu emerytalnego. Rozważania zilustrowane są analizą polskiej reformy emerytalnej, jej przewidywanych długookresowych konsekwencji oraz istniejących wyzwań i dylematów.

Słowa kluczowe: systemy emerytalne, polityka społeczna, reformy emerytalne

Otrzymano: 2.12.2017
Zaakceptowano po recenzjach: 7.06.2018

Wprowadzenie

Społeczeństwa budują systemy emerytalne do realizacji wielorakich celów ekonomicznych i społecznych (np. w celu przeciwdziałania ubóstwu na starość, wyrównywania konsumpcji w cyklu życia, ubezpieczenia od ryzyka długowieczności czy zmniejszania nierówności). Jak zauważają Barr i Diamond[1], ze względu na tę wielorakość celów, system emerytalny w większości krajów zbudowany jest z różnych programów emerytalnych, działających i finansowanych na różne sposoby (programy składkowe i nieskładkowe, z różnym udziałem finansowania ze składek i podatków, programy repartycyjne i kapitałowe, o zdefiniowanym świadczeniu lub ze zdefiniowaną składką). Dopiero połączenie tych tak różnych, lecz uzupełniających się programów w jednolity system[2] pozwala realizować równocześnie różne cele i zapewnić wszystkim bezpieczeństwo dochodowe na starość.

Od lat w wielu krajach na świecie, a także i w Polsce, toczy się dyskusja dotycząca skutków demograficznego procesu starzenia się społeczeństw. W mediach słyszymy o kryzysie zabezpieczenia społecznego lub wręcz o bankructwie i katastrofie finansowej istniejących systemów emerytalnych. Jednocześnie wiele krajów podjęło już stosowne reformy tychże systemów (zarówno na poziomie podstawowym, obowiązkowym, jak i dodatkowym – prywatnych emerytur, w tym także programów pracowniczych). Nadrzędnym celem wdrożonych zmian jest zapewnienie trwałych możliwości finansowania poprzez stabilizowanie przyszłych zobowiązań emerytalnych na zadeklarowanym jako adekwatny poziomie (w stosunku do PKB czy też do funduszu wynagrodzeń podlegających składkom na ubezpieczenia społeczne). Osiągnięcie trwałych możliwości finansowania dokonuje się dzięki obniżeniu na różne sposoby gwarantowanego poziomu przyszłych świadczeń oraz podniesieniu minimalnego wieku uprawniającego do przejścia na emeryturę. Ogólnie rzecz biorąc, reformy te starają się przerzucić koszty dalszych ewentualnie niekorzystnych zmian (demograficznych, gospodarczych) z instytucji organizujących programy emerytalne (jak państwo czy pracodawcy) na jednostki i gospodarstwa domowe objęte zabezpieczeniem emerytalnym.

1 Zob. N. Barr, P. Diamond, *Reforming Pensions: Principles and policy Choices*, Oxford 2008, rozdział 2. Polskie tłumaczenie skróconej wersji tej pracy (*idem*, *Reformy systemu emerytalnego – krótki przewodnik*, Warszawa 2014) nie najlepiej oddaje rozróżnienie pomiędzy pojęciem systemu emerytalnego a programem emerytalnym.

2 Przez system emerytalny w artykule rozumiemy więc, w ślad za Barrem i Diamondem, kombinację wielu istniejących w każdym kraju różnorodnych programów emerytalnych, inaczej niż traktuje pojęcie systemu emerytalnego część polskiej literatury przedmiotu. Góra w swojej książce (*System emerytalny*, Warszawa 2003) identyfikuje tytułowy system emerytalny z jednym tylko rodzajem programu emerytalnego obejmującego większość obywateli i finansowanego w jeden tylko sposób (podczas gdy jego zdaniem gwarancje minimalnego dochodu na starość czy emerytury minimalnej mogą i powinny dokonywać się poza tak definiowanym systemem). Podobnie jak Góra traktują pojęcie systemu emerytalnego autorzy książki pod redakcją naukową F. Chybalskiego (*Adekwatność dochodowa, efektywność i redystrybucja w systemach emerytalnych. Ujęcie teoretyczne, metodyczne i empiryczne*, Warszawa 2016). Ta ostatnia praca używa terminu *porządki emerytalne* na określenie występujących w różnych krajach kombinacji programów emerytalnych o różnym charakterze.

Często w rozprawach i dyskusjach dotyczących polityki społecznej[3], a także w deklaracjach rządowych, raportach i dokumentach instytucji międzynarodowych[4] słyszymy o adekwatnym poziomie świadczeń emerytalnych, czyli takim, który nie tylko chroniłby przed ubóstwem na starość, ale i zapewniał godziwy poziom życia na emeryturze (a więc poziom zadeklarowany jako adekwatny). W tych dyskusjach (także w przytoczonej literaturze) dużo uwagi poświęca się kwestii mierzenia adekwatności i doboru wskaźników, które pozwalałyby ocenić stopień realizacji różnych celów systemów emerytalnych.

Jesteśmy obecnie świadkami dyskusji na temat ustalenia adekwatnego wieku emerytalnego. Czy powinien to być wiek, w którym ludzie są wciąż zdolni do pracy, ale jako że ciężko pracowali przez całe życie mają prawo do zasłużonego odpoczynku na emeryturze, czy raczej przechodzenie na emeryturę powinno następować znacznie później, dopiero wówczas, gdy do wydajnej pracy nie są już zdolni[5]? Dyskutowane jest także to, czy sprawiedliwym (a więc adekwatnym) jest jednolity wiek emerytalny dla wszystkich, czy może prawo do wcześniejszej emerytury powinni mieć ci, którzy zaczęli aktywność zawodową stosunkowo wcześnie i przepracowali więcej lat niż ci, którzy zaczęli później lub mieli długie przerwy w swojej karierze? Pomimo ograniczenia bądź całkowitej eliminacji uprawnień do wcześniejszych emerytur osób pracujących w szkodliwych dla zdrowia warunkach wielu ludzi jest nadal przekonanych o zasadności tych przywilejów. Obok zwolenników zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn są także entuzjaści kontynuowania praktyki niższego minimalnego wieku emerytalnego dla kobiet.

Poziom wypłacanych świadczeń emerytalnych (uznanych za adekwatne) oraz wiek przechodzenia na emeryturę determinują koszty, jakie trzeba ponieść na sfinansowanie emerytur. Z kolei reformy systemów emerytalnych, które realizują trwałą możliwość finansowania poprzez stabilizację kosztów emerytur, determinują poziom wypłacanych świadczeń. Poziom ten, zależny od wielu zmiennych, może więc odbiegać od tego, który uznano za adekwatny. W dalszej części staram się pokazać, że pojęcie adekwatności systemu emerytalnego musi uwzględniać łącznie wszystkie trzy elementy: poziom świadczeń, wiek emerytalny oraz możliwości finansowania, co powinien odzwierciedlać efektywny mechanizm społeczny i polityczny. W wielu krajach zreformowane systemy emerytalne mają wbudowywane mechanizmy, które automatycznie prowadzą np. do obniżenia świadczeń, gdy rośnie obciążenie demograficzne systemu lub gdy wydłuża się oczekiwana długość życia. Mechanizmy te poświęcają realizację adekwatności świadczeń na rzecz adekwatnego poziomu finansowania. Tymczasem tylko świadomy mechanizm politycznego i społecznego dialogu może prowadzić do uzgodnienia wszystkich trzech elementów adekwatności systemu emerytalnego jednocześnie.

---

3 Zob. A.G. Grech, *How best to measure pension adequacy?*, London 2013; F. Chybalski, *Adekwatność systemów emerytalnych według celów OMC a reżimy emerytalne w Europie*, „Polityka Społeczna" 2011, nr specjalny, s. 2–4; *Adekwatność dochodowa…, op. cit.*

4 W Unii Europejskiej w celu monitorowania tak rozumianej adekwatności co trzy lata przygotowywane są specjalne raporty analityczne (zob. *The 2015 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU*, Volumes I and II, 2015).

5 Zob. *Później na emeryturę?*, red. I. Wóycicka, Gdańsk 2004.

Adekwatność czy trwałość możliwości finansowania?

Systemy emerytalne jako narzędzie polityki zabezpieczenia społecznego realizują dwa podstawowe cele – przeciwdziałają ubóstwu na starość (gwarantując minimum bezpieczeństwa dochodowego), a także zapewniają, by poziom życia po przejściu na emeryturę nie obniżył się w stosunku do poziomu życia osób aktywnych zawodowo[6]. Systemy emerytalne zabezpieczają nas także na wypadek ryzyka społecznego[7], jakim niewątpliwie jest ryzyko starości czy długowieczności. Długowieczność to sytuacja, w której ludzie żyją dłużej, niż są zdolni osiągać dochody pokrywające koszty ich utrzymania, a także poza horyzont swych indywidualnych możliwości do planowania oszczędności. Stąd jedyną formą emerytur, która daje zabezpieczenie w przypadku tego ryzyka społecznego, jest annuitet czy też renta dożywotnia.

Wymienione wyżej cele realizowane są w różnym stopniu poprzez różne elementy systemów emerytalnych (zaopatrzeniowe i ubezpieczeniowe, obowiązkowe i dobrowolne, publiczne i prywatne) oraz różne narzędzia (gwarantowane świadczenia minimalne, gwarantowane stopy zastąpienia, waloryzacja świadczeń, waloryzacja przeszłych zarobków czy składek przy obliczaniu należnych świadczeń, gwarantowane stopy zwrotu z inwestycji kapitału emerytalnego itp.).

Zasadniczą rolę przy konkretyzowaniu celów, na co słusznie zwraca uwagę Góra[8], odgrywa definicja pojęcia starości, jej biologicznych, społecznych i gospodarczych determinant. Każde społeczeństwo kształtuje system emerytalny zgodnie z własnymi preferencjami i priorytetami, określając minimalny wiek emerytalny oraz (absolutny i relatywny) poziom świadczeń. W krajach demokratycznych owe priorytety i preferencje uzgadniane są z interesariuszami w, spisanych lub nie, umowach społecznych. W Europie dodatkowo kraje zaakceptowały w tej kwestii standardy Międzynarodowej Organizacji Pracy i Rady Europy, ratyfikując odnośne dokumenty[9]. Szczególną uwagę poświęcono

6 Te dwa cele jako podstawowe występują w dokumentach Unii Europejskiej (zob. *White paper. An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions*, Brussels 2012, s. 4–5) oraz w strategiach krajowych państw członkowskich (zob. *Krajowa strategia emerytalna: Adekwatny i stabilny system emerytalny*, Warszawa 2005, s. 9–15). Zob. także analizę celów systemów emerytalnych w fundamentalnej pracy N. Barr, P. Diamond, *op. cit.*, s. 31–37. Jeśli chodzi o Bank Światowy, to te dwa cele uznane są za podstawowe w dokumentach towarzyszących nowej strategii organizacji dotyczącej zabezpieczenia społecznego i polityki rynku pracy z 2012 r. (zob. np. M. Dorfman, R. Palacios, *World Bank Support for Pensions and Social Security*, „Social Protection and Labour Discussion Paper" 2012, No. 1208, s. 4). Wcześniej jednak, zwłaszcza w latach 90., eksperci Banku Światowego podkreślali, że równorzędnym w stosunku do społecznych są gospodarcze cele systemów emerytalnych – jak na przykład promowanie wzrostu gospodarczego czy rozwoju rynków kapitałowych. Znalazło to wówczas także wyraz w podtytule słynnego raportu Banku Światowego o emeryturach (zob. *Averting the old-age crisis*, Washington 1994) – „Polityka zabezpieczenia na starość i promowania wzrostu gospodarczego".

7 Zob. rozważania o ryzyku społecznym w pracy M. Kawiński, T. Szumlicz, B. Więckowska, *Przezorność ubezpieczeniowa w zmianie systemu zabezpieczenia społecznego*, Warszawa 2017, rozdział 2.

8 M. Góra, *op. cit.*, s. 37–41.

9 Większość państw członkowskich Unii Europejskiej ratyfikowała konwencję MOP nr 102 z 1952 r. o minimalnych normach zabezpieczenia społecznego (zob. *Konwencje i zalecenia Międzynarodowej Organizacji Pracy 1919–1994*, War-

w nich konieczności ochrony przed ubóstwem osób o niskich dochodach i stosunkowo krótkich karierach zawodowych.

Większość krajów europejskich, jak i wiele nieeuropejskich krajów OECD, wprowadziła reformy ściśle wiążące wysokość świadczeń z wysokością zarobków i płaconych składek w okresie całej kariery zawodowej, a także dodała do zasad obliczania i waloryzacji świadczeń tzw. mechanizmy bilansujące[10]. Podjęte kroki miały przeciwdziałać nieuniknionemu w przeciwnym razie wzrostowi kosztów systemu i wysokości składek. Jak wykazują raporty o adekwatności emerytur sporządzane przez Komitet Zabezpieczenia Społecznego Unii Europejskiej[11] oraz kolejne raporty OECD z serii *Pensions at glance*, wprowadzane reformy radykalnie obniżają stopy zastąpienia (zwłaszcza osobom o niskich dochodach i krótkich karierach zawodowych). Przyszłe stopy zastąpienia w wielu krajach europejskich nie osiągną 40 proc. wymaganych przez konwencję 102 po 30 latach płacenia składek. Wykazano[12] natomiast, że dla przeciwdziałania ubóstwu (w sensie relatywnym) przechodzących na emeryturę osób o niskich (na poziomie nieprzekraczającym dwóch trzecich mediany) zarobkach potrzebne byłyby indywidualne stopy zastąpienia wynoszące, w zależności od kraju, od 50 do 90 proc. Dla osób o zarobkach jeszcze niższych indywidualne stopy zastąpienia chroniące przed ubóstwem powinny być proporcjonalnie wyższe.

Wiele krajów – w tym także Polska – znajduje się więc w sytuacji, w której w wyniku dokonanych reform możliwe jest uzyskanie w przyszłości stabilizacji poziomu wydatków na emerytury w relacji do PKB, ale dzieje się to kosztem znaczącego obniżenia poziomu świadczeń. Tymczasem kolejne dokumenty Unii Europejskiej stawiają reformom cel osiągnięcia zarówno adekwatności (*adequacy*) systemów emerytalnych, jak i trwałych możliwości ich finansowania (*financial and fiscal sustaniability*)[13]. Jaka jest więc relacja między tymi celami? Wiele zależy od tego, jak definiujemy oba pojęcia.

---

szawa 1996, s. 462–487) lub zawierający te same normy Europejski Kodeks Zabezpieczenia Społecznego z 1964 r. Niektóre z krajów ratyfikowały też konwencję MOP nr 128 z 1967 r. dotyczącą świadczeń w przypadku starości, inwalidztwa i utraty żywiciela rodziny, ustalając wyższe niż konwencja 102 normy w sprawie emerytur, rent inwalidzkich i rent rodzinnych (*Konwencje i zalecenia…*, , *op. cit.*, s. 722–750).

10 Literatura dotycząca reform emerytalnych podporządkowanych celowi stabilności finansowej systemów emerytalnych i ich konsekwencji jest bardzo bogata, zob. m.in. M. Cichon, *Notional defined-contribution schemes: Old wine in new bottles?*, „International Social Security Review" 1999, nr 52(4), s. 87–105; O. Settergren, *The Automatic Balance Mechanism of the Swedish Pension System: A Non-Technical Introduction*, „Working Papers in Social Insurance" 2001, nr 2; *Pension reform: issues and prospects for Non-fi nancial defi ned contribution (NDC) schemes*, ed. R. Holzmann, E. Palmer, Washington 2006; K. Hagemejer, J. Woodall, *Maintaining Pension Levels in PAYG Schemes in Ageing Societies: Rules versus Discretion*, Paris 2009; *Non-financial defined contribution pension schemes in a changing world*, ed. R. Holzmann, E. Palmer and D. Robalino, Washington 2012; A.C. D'Addio, E. Whitehouse, *Towards Financial Sustainability of Pension Systems. The Role of Automatic-Adjustment Mechanisms in OECD and EU Countries*, „Forschungsbericht" 2012, No. 8; *Putting Pensions on Auto-pilot: Automatic adjustment Mechanisms and Financial Sustainability of Retirement-income Systems* [w:] *OECD Pensions Outlook 2012*, Paris 2012.

11 Zob. *Updates of Current and Prospective Theoretical Pension Replacement Rates 2006–2046*, Brussels 2009; *Pension Adequacy in the European Union 2010–2050*, Brussels 2012; *The 2015 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU*, Volumes I and II, Brussels 2015.

12 *World Social Protection Report 2014–2015*, s. 92–93.

13 Zob. K. Hagemejer, *Sustainable, safe and adequate pensions in the ageing society. Policy dilemmas*, „Polityka Społeczna" 2005, wydanie specjalne, s. 11–17; K. Hagemejer, J. Woodall, *How Should the Adequacy of Pension Coverage be Balanced Against Financial Sustainability?*, „Australian Journal of Actuarial Practice" 2014, nr 1.

Co to jest adekwatność? Mówimy, że systemy emerytalne są adekwatne, gdy realizują dwa wymienione na początku artykułu cele (tj. przeciwdziałają ubóstwu na starość i zapewniają względnie stały poziom konsumpcji w cyklu życia). By móc ocenić stopień realizacji tych celów, należy wziąć pod uwagę wiele czynników, m.in. pożądaną, faktyczną i prognozowaną wysokość świadczeń w relacji do granicy ubóstwa czy przeciętnego poziomu wynagrodzeń, wiek przechodzenia na emeryturę, udział dochodów z emerytury w finansowaniu konsumpcji i obecność innych źródeł jej finansowania, posiadany majątek i dostępność usług społecznych. Realna długość trwania emerytury jako tzw. świadczenia długookresowego jest trudna do przewidzenia. Ocena adekwatności systemu emerytalnego zależy w istotny sposób od jego trwałości i bezpieczeństwa, od mechanizmu waloryzacji, jak również od wrażliwości systemu na zmieniające się z wiekiem potrzeby i postęp technologiczny. Istotne jest też, czy uczestnicy systemu – płacący składki i pobierający emerytury – uczestniczą w regularnym monitorowaniu realizacji celów i czy wnioski z takiej ewaluacji prowadzą do korekt w jego funkcjonowaniu. Adekwatność systemu emerytalnego jest więc bez wątpienia pojęciem złożonym, a jego składowe nie przekładają się w sposób bezpośredni na wysokość świadczeń.

Systemy emerytalne mogą też swe dwa podstawowe cele realizować w różnym stopniu – w tej sytuacji ocena adekwatności systemu zależeć będzie od priorytetu, jaki społeczeństwo nada każdemu z nich.

Równie istotne jest pytanie o definicję trwałej zdolności do finansowania (*financial and fiscal sustainability*) systemu emerytalnego. Istnieje wiele sposobów definiowania równowagi finansowej systemu emerytalnego[14] i jeszcze więcej sposobów oceny wpływu finansów systemów emerytalnych na finanse publiczne[15]. Nie ma jednak obiektywnych kryteriów, które pozwoliłyby osądzić poziom przeszłych lub przyszłych publicznych wydatków emerytalnych (jak i całkowitych wydatków publicznych na cele społeczne) oraz składek i podatków niezbędnych do ich finansowania. Ocena taka (podobnie jak ocena poziomu deficytu czy zadłużenia finansów publicznych) zależy od kontekstu czasowego i geograficznego, a także od wyborów politycznych w tych kontekstach[16]. Poszczególne rządy, jak i międzynarodowe instytucje finansowe (MFW) czy ugrupowania integracyjne (Unia Europejska) ustalają w tej kwestii własne kryteria. Wynikają one w dużej mierze z określonych wyborów politycznych podejmowanych niejednokrotnie pod presją globalnych rynków kapitałowych i konkurencji podatkowej zrodzonej przez swobodne przepływy kapitału między krajami.

Każdy system emerytalny (niezależnie od tego, w jakim stopniu jest repartycyjny, a w jakim kapitałowy) jest w pewnym sensie mechanizmem podziału dochodu

14 Opisane i dyskutowane m.in. w: M. Cichon, W. Scholz, A. van de Meerendonk, K. Hagemejer, F. Bertranou, P. Plamandon, *Financing Social Protection*, Geneva 2004, rozdział 5; P. Plamondon, A. Drouin, G. Binet, M. Cichon, W. McGillivray, M. Bédard, I.H. Perez Montas, *Actuarial Practice in Social Security*, Geneva 2002; a także w alternatywnym podejściu przedstawionym przez O. Settergren, *New Use of an Old Italian Invention*, Tokyo 2004 http://www.ier.hit-u.ac.jp/pie/stage1/English/discussionpaper/dp2004/dp233/index.html (24.05.2018).

15 Zob. M. Cichon i in., *Financing Social Protection*, *op. cit.*, rozdział 4.3.

16 Zob. analizę w rozdziale ósmym raportu MOP o stanie zabezpieczenia społecznego w świecie: *World Social Security Report 2010–2011*, Geneva 2010–2011, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_146566.pdf (30.11.2017).

narodowego (czy też konsumowanej jego części) pomiędzy pokolenia pracujące, oszczędzające, płacące składki i podatki a pokolenia pobierające emerytury oraz zamieniające swe oszczędności na bieżącą konsumpcję. Można, jak twierdzi Góra, przyjąć, że trwale możliwy do sfinansowania jest tylko taki system emerytalny, który „dzieli Produkt Krajowy Brutto (PKB) w stałej proporcji między pokolenia"[17] (choć pytanie o wielkość tej proporcji pozostaje otwarte). W społeczeństwach starzejących się, czyli takich, w których dominują starsze roczniki, długość życia rośnie, a wskaźniki rozrodczości stabilizują się na niskim poziomie, stałość tej proporcji można osiągnąć na dwa sposoby. Pierwszy z nich polega na przesuwaniu granicy wieku uprawniającego do emerytury w tempie proporcjonalnym do zmian struktury wiekowej ludności, drugi – jeśli ta granica wieku się nie zmienia – na proporcjonalnym obniżaniu przeciętnej emerytury w relacji do wcześniejszych dochodów. Można oczywiście zastosować kombinację obu mechanizmów.

Reformy, które oparły cały system emerytalny (lub jego znaczną część) na zasadzie zdefiniowanej składki (rzeczywistej lub nominalnej jak NDC), a także reformy wprowadzające mechanizmy ekwiwalentne[18], w których emeryturę oblicza się w systemie punktowym w oparciu o zarobki z całego okresu kariery zawodowej, umożliwiają niejako realizację postulatu Góry. Systemy te zawierają automatyczne stabilizatory finansowe i tylko znaczne opóźnienie przejścia na emeryturę daje szansę na uzyskanie stóp zastąpienia podobnych do tych, jakie miały wcześniejsze roczniki emerytów. Reformy tego typu wprowadzone zostały w odpowiedzi na opór społeczny wobec podnoszenia ustawowego wieku emerytalnego oraz wobec obniżaniu świadczeń poprzez zmiany formuły obliczania emerytur w systemach o zdefiniowanym świadczeniu. Przy stałym poziomie składki i niedostatecznym opóźnianiu przechodzenia na emeryturę systemy o zdefiniowanej składce automatycznie obniżają świadczenia do poziomu zapewniającego równowagę finansową systemu. Powstaje pytanie, czy ta równowaga finansowa będzie miała charakter trwały.

Czy możliwe obniżanie się świadczeń (na przykład w przypadku tych grup, którym posiadane kwalifikacje, sytuacja na rynku pracy i postawy pracodawców nie pozwolą opóźnić momentu przejścia na emeryturę) nie zagraża realizacji podstawowych celów społecznych, a więc owej adekwatności systemów emerytalnych? Jeśli tak, to czy jeśli rosnąca część uczestników systemu emerytalnego zacznie postrzegać go jako „nieadekwatny", będą oni chętni płacić składki i podatki niezbędne do jego finansowania? Czy zaczną unikać płacenia składek na wszelkie możliwe sposoby[19]? Czy nie podważona zostanie więc w ten sposób finansowa stabilność i możliwość trwałego finansowania systemu emerytalnego?

Podobnie: czy obietnica wysokich świadczeń przyznawanych od osiągnięcia relatywnie niskiego wieku emerytalnego, ale nie poparta gotowością płacenia rosnących w miarę zmian demograficznych składek i podatków ma jakiekolwiek szanse realizacji?

17 M. Góra, *op. cit.*, s. 213.

18 Zob. na przykład F. Legros, *Notional Defined Contribution: A comparison of the French and German Point Systems*, [w:] *Pension reform*, *op. cit.*, s. 203–224.

19 Sposobów, jak wiemy z praktyki wielu krajów, jest wiele: m.in. ucieczka w formy zatrudnienia nieobjęte składkami emerytalnymi, zaniżanie wynagrodzeń i wypłata ich części w formie „kopertówek", zatrudnienie na czarno.

A może, jak chcą autorzy unijnego raportu o adekwatności emerytur, pojęcia adekwatności i trwałych możliwości finansowania to pojęcia – wprawdzie powiązane – ale na tyle różne, że muszą być mierzone w zupełnie odrębny sposób: „Adekwatność dochodów pochodzących z emerytur to pojęcie w swej istocie mikroekonomiczne… Trwała możliwość finansowania to pojęcie makroekonomiczne… Nie powinno więc budzić zdziwienia, że do oceny adekwatności i trwałości możliwości finansowania używane są różne metody, definicje i narzędzia analityczne"[20]. Intencją autorów jest zwrócenie uwagi na rozbieżność analiz i wniosków pomiędzy okresowymi raportami Komitetu Zabezpieczenia Społecznego Unii Europejskiej o adekwatności emerytur a odrębnie opracowanymi, długookresowymi prognozami Dyrektoriatu do spraw Gospodarki i Finansów dotyczącymi kosztów emerytur i innych elementów zabezpieczenia społecznego w krajach Unii Europejskiej[21]. W sytuacji gdy reformy wbudowują w systemy emerytalne stabilizatory finansowe, nie wbudowując jednocześnie podobnych stabilizatorów gwarantujących realizację celów społecznych, potrzeba jednolitego metodologicznie podejścia do kwestii adekwatności systemów emerytalnych jest wyraźnie dostrzegalna.

Adekwatność i trwałość możliwości finansowania to pojęcia ściśle ze sobą powiązane, a wręcz nierozdzielne – to warunki, by system emertytalny był trwały i zrównoważony w szerokim sensie społecznym. Nie chodzi tu o osiągnięcie kompromisu między realizacją konkurencyjnych celów, gdzie jeden jest wspierany przez ministerstwo zajmujące się polityką społeczną, a drugi przez ministerstwo odpowiedzialne za finanse państwa. Chodzi o takie zdefiniowanie pojęcia adekwatności, by zawierało wszystkie warunki niezbędne do realizacji celów społecznych, łącznie z warunkami finansowymi.

Grech w niedawno opublikowanej książce[22] proponuje wprowadzenie pojęcia społecznej trwałości (*social sustainability*) systemów emerytalnych. Wydaje się jednak, że nie ma potrzeby wprowadzania nowych terminów, trzeba precyzyjnie zdefiniować już istniejące. Dalszą część artykułu należy więc traktować jako zaproszenie do dyskusji o tym, co wyznacza – definiowaną wielowymiarowo – adekwatność systemów emerytalnych oraz jak można taką adekwatność osiągnąć w systemach opartych na zasadzie zdefiniowanej składki. Polska jest do tego dobrym przykładem jako państwo, w którym reforma emerytalna realizuje tę zasadę najpełniej.

---

20 *The 2015 Pension Adequacy Report, op. cit.*, s. 60.

21 *The 2015 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013–2060)*, „European Economy" 2015, nr 3, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/ee3_en.htm (29.11.2017).

22 A.G. Grech, *The Social Sustainability of Pensions in Europe*, Saarbrucken 2015. Grech proponuje, by społeczną trwałość systemów emerytalnych mierzyć w czterech wymiarach odpowiadającym czterem równorzędnym celom, które powinny osiągnąć systemy emerytalne (zapobieganie ubóstwu, wyrównywanie konsumpcji, zachowanie równowagi obciążeń między pokoleniami oraz zapewnienie trwałej możliwość finansowania). Proponowane wskaźniki (s. 114–115) opiera na koncepcji majątku emerytalnego (*pension wealth*), miary opracowanej i obliczanej przez OECD, równej zdyskontowanej łącznej wartości emerytury, jaka będzie wypłacana przeciętnej osobie uprawnionej w danym kraju przez okres od przejścia na emeryturę do śmierci. Majątek emerytalny jest wyrażany jako wielokrotność rocznych przeciętnych zarobków. Zaletą tej miary jest to, że jej wartość uwzględnia wiek emerytalny, zmiany przewidywanej długości życia oraz zasady waloryzacji emerytur.

Determinanty adekwatności systemu emerytalnego

Emerytalna umowa społeczna

Jak już wspomniano wcześniej, podstawowym celami każdego systemu emerytalnego jest przeciwdziałanie ubóstwu w okresie starości oraz umożliwienie wyrównywania konsumpcji w cyklu życia, czyli zapewnienie stałego poziomu życia po zakończeniu aktywności zarobkowej. W każdym kraju i w każdej epoce cele te są precyzowane inaczej. Inaczej jest też określana odpowiedzialność jednostki, rodziny, społeczności lokalnej oraz państwa za ich realizację oraz inne instrumenty mające jej służyć.

Systemy emerytalne kształtowane są w zależności od tego, jak ludzie udzielają odpowiedzi na zasadnicze pytania. Pierwsza grupa pytań związaną jest z postrzeganiem pojęcia emerytura. Co to znaczy być na emeryturze, kiedy następuje odejście na emeryturę? Dopiero wtedy, gdy już nie jesteśmy zdolni do pracy czy też na tyle wcześnie, byśmy mogli aktywnie cieszyć się okresem zasłużonego odpoczynku? Odpowiedzi na ten rodzaj pytań pozwalają określić wiek emerytalny uznawany za właściwy.

Druga grupa pytań dotyczy poziomu dochodów na emeryturze oraz zakresu gwarancji państwa tychże dochodów. Czy zapewniona ma być pomoc społeczna tylko ubogim starszym osobom, niemającym dostatecznych środków z innych źródeł? Czy też minimalny poziom bezpieczeństwa dochodowego powinien być gwarantowany wszystkim, niezależnie od zgromadzonych środków? Odpowiedzi na te pytania kształtują zakres publicznego systemu emerytalnego oraz istnienie emerytury minimalnej i jej poziomu (czy też poziomu jakiejś innej gwarancji dochodu na starość). Pozwalają także określić pożądaną wysokość stopy zastąpienia w momencie przejścia na emeryturę, jak i rodzaj mechanizmu waloryzacji wypłacanych już świadczeń. W taki sposób społeczeństwo określa uważany za adekwatny poziom dochodów pochodzących z emerytur.

Trzecia grupa pytań dotyczy stopnia solidarności społecznej. W jakim stopniu każdy powinien sam oszczędzać i zadbać o swoją emeryturę? Czy osoby, które nie mogą stworzyć dostatecznych oszczędności, mogą liczyć na wsparcie? Czy młodsze pokolenia mają obowiązek wspierać starsze? Jak wiele chcemy przeznaczyć na własne emerytury, a jak wiele na finansowanie gwarancji dochodowych dla pokoleń, które już opuściły rynek pracy? Odpowiedzi na te pytania określają, w jakim stopniu system emerytalny ma być repartycyjny, a w jakim kapitałowy, na ile obowiązkowy, a na ile dobrowolny, determinują też skłonność do finansowania systemu emerytalnego i akceptowalny – adekwatny – poziom tego finansowania.

Adekwatność systemów emerytalnych ma więc trzy podstawowe wymiary: wymiar określający oczekiwany i akceptowany wiek przechodzenia na emeryturę, wymiar określający wysokość świadczeń – zarówno w momencie przejścia na emeryturę (formuła stosowana do obliczania emerytur), jak i mechanizm waloryzacji świadczeń, i wreszcie trzeci wymiar – określający akceptowany poziom składek i podatków finansujących

system emerytalny. Te trzy wymiary są ze sobą ściśle powiązane. Wybór niższego wieku emerytalnego musi prowadzić albo do akceptacji wyższych składek i podatków i tym samym wyższych wydatków na emerytury w proporcji do PKB, albo do akceptacji niższych świadczeń. Brak akceptacji wyższych składek lub podatków i większego udziału wydatków emerytalnych w PKB musi oznaczać zgodę na niższe świadczenia lub na podwyższenie faktycznego wieku emerytalnego.

Wybory dotyczące powyższych trzech wymiarów adekwatnego systemu emerytalnego stają się przedmiotem – na ogół niepisanej – umowy społecznej. Determinują tym samym instytucjonalny charakter systemów emerytalnych w poszczególnych krajach: zakres roli państwa, stopień repartycyjności systemu, rolę programów o zdefiniowanym świadczeniu i tych o zdefiniowanej składce, proporcje między finansowaniem ze składek i z podatków. Wybory te ulegają zmianom wraz ze zmieniającymi się poglądami, warunkami demograficznymi i gospodarczymi, co powinno prowadzić do renegocjowania warunków reform w ramach przyjętej umowy społecznej.

Konflikt między gotowością do finansowania systemu emerytalnego a społecznymi oczekiwaniami co do adekwatnej realizacji potrzeb bieżących i przyszłych pokoleń w zakresie wieku przechodzenia na emeryturę i wysokości świadczeń zawsze oznacza konieczność renegocjacji emerytalnej umowy społecznej i reformy systemu emerytalnego. Adekwatność systemu emerytalnego jest więc definiowana (i stale redefiniowana) w każdym kraju zgodnie ze społecznymi oczekiwaniami i preferencjami.

Międzynarodowe standardy zabezpieczenia społecznego

Wyżej wspomniane umowy społeczne czasem przekraczają granice państw i dochodzi do międzynarodowych uzgodnień pewnych norm, jak w konwencjach i zaleceniach MOP i Rady Europy: konwencje MOP nr 102 (K102) i nr 128 (K128), zalecenia MOP nr 131 (Z131) i nr 202 (Z202) oraz w ekwiwalentnym do konwencji 102 europejskim kodeksie zabezpieczenia społecznego (EKZS) czy chociaż zgody na wspólną ocenę adekwatności systemów emerytalnych jak ma to miejsce w obrębie Unii Europejskiej.

Przypomnijmy tu podstawowe aspekty adekwatności systemów emerytalnych z punktu widzenia standardów zawartych w konwencjach i zaleceniach MOP oraz w europejskim kodeksie zabezpieczenia społecznego.

- Przedmiotem zabezpieczenia jest „przeżycie poza ustalony wiek" (K102 i K128).
- Ustalony wiek, począwszy od którego osoby objęte są zabezpieczeniem emerytalnym, może być wyższy niż 65 lat, ale powinien być ustalany w sposób właściwie uwzględniający „zdolność osób w starszym wieku do pracy" (K102) oraz „względy demograficzne, gospodarcze i społeczne" (K128). EKZS stanowi, że ustalony wiek emerytalny powinien być równy bądź niższy od takiego, w którym liczba mieszkańców w wieku emerytalnym lub wyższym jest równa bądź wyższa niż 10 proc. ludności w wieku pomiędzy 15. rokiem życia a ustalonym wiekiem emerytalnym. Uzasadnione względy społeczne, jak na przykład praca w ciężkich lub szkodliwych

dla zdrowia warunkach, powinny dawać prawo do wcześniejszej emerytury, czyli do zabezpieczenia przed ustalonym wiekiem – jeśli jest on ustalony na poziomie 65 lat lub wyższym (K128).

– Emerytura powinna mieć charakter płatności wypłacanej regularnie do końca życia (musi to być renta dożywotnia; emerytury okresowe, programowane wypłaty itp. nie spełniają wymogów żadnego z omawianych standardów).
– Gwarancje stóp zastąpienia czy inne gwarancje wysokości świadczeń wynikające z omawianych standardów międzynarodowych obowiązują tylko tych, którzy osiągnęli ów ustalony wiek. Jeśli podstawą objęcia zabezpieczeniem jest składkowe ubezpieczenie społeczne, omawiane standardy koncentrują się na ochronie osób o stosunkowo krótkich okresach płacenia składek i niskich zarobkach. Gwarantowane stopy zastąpienia (nie mniej niż 40 proc. w K102 i EKZS; 45 proc. w K128; 50 proc. w Z131) powinny przysługiwać w szczególności:
  • osobom po co najmniej 30 latach płacenia składek (emerytura osób o krótszym stażu, począwszy od wynoszącego lat 15, powinna być proporcjonalnie niższa),
  • wszystkim tym o zarobkach niższych niż pewien reprezentatywny[23] poziom zarobków.
– Zważywszy na fakt, iż osobom o niskich zarobkach nawet stosunkowo wysoka stopa zastąpienia nie daje ochrony przed ubóstwem, standardy wprowadzają też pewne – choć ogólnie sformułowane – gwarancje absolutnego minimum. Najdalej idzie tu zalecenie 202 z 2012 r., które wymaga, by każdy kraj określał i zapewniał minimalny poziom bezpieczeństwa dochodowego i ochronę przed ubóstwem osobom starszym. Gwarancje te powinny być zdefiniowane prawnie i zapewnione wszystkim, a minimalny gwarantowany poziom bezpieczeństwa dochodowego powinien pozwalać na życie w godności. Podobnie wcześniejsze standardy wymagają, by emerytura minimalna wraz z innymi dochodami emeryta, wystarczała do zapewnienia „życia w zdrowiu i godności" (K102, K128, EKZS), a także akceptowalnego poziomu życia (Z131).
– Poziom wszystkich świadczeń powinien być regularnie poddawany ocenie i weryfikowany (Z202). Waloryzacja świadczeń powinna okresowo dostosowywać poziom świadczeń do zmian na poziomie wynagrodzeń lub kosztów utrzymania (K102, K128, Z131, Z202).
– Standardy międzynarodowe wymagają też zapewnienia dostępu osób starszych do innych świadczeń systemu zabezpieczenia społecznego, a zwłaszcza do niezbędnej opieki zdrowotnej (K102, Z202).
– Standardy wymagają też wprost zapewnienia trwałości finansowania na podstawie systemu finansowania, w którym różne podmioty uczestniczące w systemie (jak pracownicy o różnym poziomie zarobków czy pracodawcy) obciążone są w sposób uznany za sprawiedliwy i zgodny z ich możliwościami finansowymi.

23 Ten reprezentatywny poziom zarobków omawiane standardy definiują na różne sposoby, umożliwiając państwom ratyfikującym wybór definicji odpowiadającej specyfice danego kraju.

Zapewniający trwałość finansowania system powinien być dobrze zarządzany a wszelkie zmiany poprzedzone analizami i prognozami aktuarialnymi (K102, K128 i R202).

– Wymagane są i inne aspekty dobrego zarządzania i współzarządzania systemem emerytalnym, jak np. uczestnictwo wszystkich interesariuszy (konwencje 102 i 128 wymagają, by płacący składki pracownicy byli reprezentowani w systemie zarządzania i nadzoru zwłaszcza wówczas, gdy zadania systemu zabezpieczenia społecznego zlecone zostają podmiotom prywatnym, jak w przypadku OFE w Polsce), szacunek dla praw i godności osób chronionych przez system zabezpieczenia społecznego i ochrona ich prywatności.
– Podczas gdy konwencje: 102 i EKZS rekomendują objęcie ubezpieczeniem emerytalnym co najmniej połowy pracowników, konwencja 128 mówi już o wszystkich pracownikach (lub 75 proc. mieszkańców, jeśli system ma charakter przede wszystkim zaopatrzeniowy). Konwencje Z131 i Z202 zalecają natomiast, by wszyscy mieszkańcy kraju byli objęci zabezpieczeniem na starość.

Czy systemy emerytalne oparte wyłącznie na zasadzie zdefiniowanej składki mogą być adekwatne? Rozważania na przykładzie polskiego zreformowanego systemu emerytalnego

Reformy emerytalne polegające na oparciu znacznej części systemu emerytalnego na zasadzie zdefiniowanej składki – takie jak w Polsce i wielu innych krajach – miały i mają na celu trwałą stabilizację wysokości składek i podatków finansujących system emerytalny. Przy założeniu stałości udziału wynagrodzeń w PKB może oznaczać to także stabilizację udziału wydatków na emerytury w PKB. Można więc powiedzieć, że celem reform jest zapewnienie adekwatnego – w stosunku do gotowości społeczeństwa do płacenia składek i podatków – systemu emerytalnego. Dokonuje się to poprzez „aktuarialnie neutralny"[24] sposób obliczania wysokości świadczeń, dzięki któremu albo faktyczny wiek przechodzenia na emeryturę rośnie (proporcjonalnie do wydłużania się życia) albo obniżają się świadczenia.

24 Zob. rozważania na temat neutralności i sprawiedliwości aktuarialnej: M. Queisser, E.R. Whitehouse, *Neutral or Fair? Actuarial Concepts and Pension-System Design*, „OECD Social, Employment and Migration Working Papers" 2006, No. 40. Neutralny aktuarialnie jest sposób obliczania emerytury, w którym różnica w wysokości emerytury uzyskanej rok wcześniej lub rok później uwzględnia – obok różnicy w dodatkowych uprawnieniach, jakie uzyskuje się w ciągu roku – także różnicę w oczekiwanej długości życia. Aktuarialna sprawiedliwość, pojęcie wymyślone przez ekonomistów, nie aktuariuszy, oznacza natomiast, że ten sam zgromadzony kapitał składkowy przy przejściu na emeryturę w tym samym wieku dałby większą emeryturę mężczyźnie niż kobiecie.

Jak w tej sytuacji sprawić, by system emerytalny realizował adekwatnie także stawiane przed nim cele społeczne – przeciwdziałał ubóstwu oraz zapewniał godziwy poziom życia?

Wydaje się, że są trzy warunki, które muszą być jednocześnie spełnione, by system emerytalny oparty w znacznym stopniu na zdefiniowanej składce mógł realizować wymienione wyżej cele:

1) stworzenie takich warunków, dzięki którym ludzie chcieliby i mogli coraz dłużej pozostawać zatrudnieni i tym samym opóźniali moment przejście na emeryturę;
2) rozbudowanie i wzmocnienie systemu emerytalnego o część opartą na zasadzie zdefiniowanego świadczenia, czyli pewną formę gwarantowanego minimalnego dochodu na starość. Gwarancja taka wymaga jednak dodatkowego finansowania, jej forma musi więc znaleźć uznanie społeczne, tak by zapewnić gotowość społeczną do płacenia dodatkowych podatków;
3) zwiększenie poziomu składek czy podatków finansujących obowiązkową część systemu emerytalnego lub dodatkowe oszczędzanie na emeryturę. Dotyczy to tych, którym nie wystarczają stopy zastąpienia wynikające z nieskładkowych gwarancji minimalnych i z wysokości początkowo ustalonych obowiązkowych składek w publicznej części systemu emerytalnego. Dobrowolne dodatkowe programy emerytalne zapewniają dodatkowe źródła finansowania systemu emerytalnego ze składek pracujących (i niekiedy także pracodawców, a czasem też ze wsparciem państwa) i pozwalają podwyższyć przyszłe stopy zastąpienia – choć nie wszystkim. Wsparcie finansowe państwa zalecane jest jednak tylko wówczas, gdyby taki mechanizm dodatkowego oszczędzania na starość nabrał charakteru powszechnego. Jest to jednak mało prawdopodobne, przynajmniej w warunkach polskich, i trzeba mieć świadomość, że poprzez tego typu mechanizmy możliwa jest poprawa sytuacji osób o zarobkach wyższych niż przeciętne, posiadających długie okresy stabilnego zatrudnienia w większych firmach.

Wiek przechodzenia na emeryturę

Pierwsze wersje polskiej reformy emerytalnej z 1998 r. przewidywały wprowadzenie minimalnego wieku emerytalnego na poziomie 62 lat[25] – takiego samego dla kobiet i mężczyzn. Ostatecznie jednak nie zdecydowano się na taką zmianę. Stopniowo wycofano natomiast większość uprawnień, w tym także możliwość przejścia na emeryturę pięć lat przed osiągnięciem wieku ustawowego, ale z łącznym stażem składkowym i nieskładkowym wynoszącym 30 lat dla kobiet i 35 lat dla mężczyzn.

25 Wiek 62 lat dla obu płci deklaruje np. wersja z maja 1997 r. dokumentu Biura Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego *Bezpieczeństwo dzięki różnorodności. Reforma systemu emerytalno-rentowego w Polsce*, Warszawa 1997, s. 53. Również opublikowana przez Bank Światowy angielska wersja tego dokumentu (M. Góra, M. Rutkowski: *The quest for pension reform: Poland's Security through Diversity*, „Social Protection Discussion Paper" 1998, nr 9815, s. 15) mówi o ujednoliconym wieku minimalnym 62 lat, choć zgłoszony w maju 1998 r. przez rząd projekt ustawy wprowadzającej reformę zawierał niezmieniony wiek minimalny emerytalny 60 lat dla kobiet i 65 dla mężczyzn. Poprawka do projektu zgłoszona w lipcu 1998 r. w komisji nadzwyczajnej rozpatrującej projekt ustawy proponowała wprowadzenie jednolitego wieku emerytalnego 65 lat (dając jednocześnie prawo kobietom do przejścia na własne życzenie do pięciu lat wcześniej) została przez większość posłów (głównie mężczyzn) odrzucona.

W 2012 r. podjęto decyzję o stopniowym podnoszeniu wieku emerytalnego do 67 lat dla obojga płci. W tym samy czasie wprowadzono tzw. emerytury częściowe. Przysługiwałyby one (w wymiarze 50 proc. wartości świadczenia wynikającej ze zgromadzonego kapitału składkowego) kobietom w wieku 62 lat posiadającym min. 35 lat okresów składkowych i nieskładkowych oraz mężczyznom w wieku 65 lat mającym co najmniej 40 lat tychże okresów. Osoby pobierające emeryturę częściową mogłyby kontynuować zatrudnienie (płacąc składki i zwiększając tym samym swój kapitał składkowy), a po osiągnięciu ustawowego wieku emerytalnego wystąpić o pełną emeryturę (kapitał składkowy będący podstawą jej obliczenia byłby jednak pomniejszony o kwoty wypłaconych już emerytur częściowych).

Trybunał Konstytucyjny zakwestionował jednak zapisy dotyczące emerytur częściowych z uwagi na ich bezterminowy charakter i brak harmonizacji z procesem zrównywania wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn. Przepisy te więc musiałyby być zmienione w taki sposób, aby zarówno próg wieku uprawniającego do wcześniejszej emerytury, jak i wymogi długości osiągniętego stażu ubezpieczeniowego zostały stopniowo zrównane i zharmonizowane z podnoszeniem wieku emerytalnego.

Wprowadzenie ustawy o stopniowym podniesieniu wieku emerytalnego nie zostało poprzedzone wystarczającym okresem rzeczywistego dialogu społecznego, podczas którego, być może, doszłoby do kompromisu. Związki zawodowe konsekwentnie sprzeciwiały się tej zmianie. W efekcie od października 2017 r. przywrócono w Polsce poprzedni wiek emerytalny – 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. Co prawda zaniechano planów podnoszenia ustawowego wieku emerytalnego, podjęto jednak działania zmierzające do tworzenia sprzyjających warunków, w których ludzie zaczęliby z własnej woli opóźniać moment odchodzenia z rynku pracy.

Nie ma co do tego wątpliwości, że proporcjonalne wydłużanie okresu aktywności zawodowej w stosunku do wydłużania długości życia[26] jest wysoce pożądane. Wymaga to jednak złagodzenia konfliktu między czasem wolnym a czasem pracy. Zauważmy, że są zawody, które pozwalają ludziom pozostać aktywnym w danej dziedzinie praktycznie aż do śmierci. Dla artysty, twórcy, naukowca czy rzemieślnika konflikt między czasem wolnym a czasem pracy praktycznie nie istnieje. Im bardziej praca zawodowa ma charakter działalności twórczej, im mniej w niej mechanicznie wykonywanych czynności, tym większa satysfakcja jednostki i większe szanse na pogodzenie chęci odpoczynku i rozwijania pasji z potrzebą pracy zarobkowej.

Warto więc próbować dążyć do realizacji idealistycznej, utopijnej wręcz wizji pracy godnej, pracy kreatywnej, twórczej, pozbawionej jakiegokolwiek elementu zewnętrznego przymusu. Klasyczna ekonomiczna teoria wyboru postrzega pracę całkowicie odmiennie, jako niosące przykrość zło konieczne, stojące w opozycji do czasu wolnego. Tymczasem pożądaną, przynoszącą satysfakcję i zadowolenie jest praca, która nie stoi już w żadnej opozycji do czasu wolnego, jako że jej nieodłącznym elementem stają się „...spokój...

26 Następne kilka paragrafów wykorzystuje: K. Hagemejer, *Później na emeryturę? To nie takie proste...* [w:] *Później na emeryturę?*, red. I. Wóycicka, Gdańsk 2004, s. 36–51. Zob. też kompleksowe badania ostatnio opisane w: *Pokolenie 50+ w Polsce na tle Europy: aktywność, zdrowie i jakość życia. Wyniki na podstawie badania Share*, red. M. Myck, M. Oczkowska, Warszawa.

i respekt dla poniechania działania i kontemplacji"[27]. O takim ideale pracy ludzkiej pisał też w swoim czasie profesor Edward Lipiński[28].

Rola pracodawców w procesie zbliżania się do tego ideału jest olbrzymia. Leży na nich odpowiedzialność nie tylko stwarzania godziwych fizycznie warunków pracy, lecz także takiej organizacji i atmosfery, które wyzwalają twórcze możliwości pracowników, eliminują stres, dają satysfakcję i poczucie godności. Pracodawcy powinni wykorzystywać w sposób wydajny ekonomicznie doświadczenie starszych pracowników, uwzględniając jednocześnie ich specyficzne potrzeby. Nie wystarczy jedynie formalny brak dyskryminacji pracowników ze względu na wiek, niezbędne są aktywne działania dostosowujące warunki, formy i czas pracy do potrzeb starszych pracowników – łącznie z wprowadzaniem stopniowych form przejścia od aktywności zawodowej do pełnej emerytury. Olbrzymia jest też rola polityki państwa, by wszelkimi dostępnymi instrumentami wspierać powstawanie nie tylko godziwych, ale i godnych miejsc pracy.

Trzeba także zwrócić uwagę na przyczyny wczesnego przechodzenia na emeryturę. Bardzo często decyzja o pobieraniu świadczenia, mimo zdolności i woli pracy, podyktowana jest potrzebą wywiązania się ze zobowiązań rodzinnych i społecznych. Opieka nad wnukami, osobami starszymi czy niepełnosprawnymi zazwyczaj spada na kobiety, ale to od nich, paradoksalnie, oczekuje się późniejszego przechodzenia na emeryturę. Także i w tym obszarze należy wskazać rozwiązania, które pozwoliłyby pogodzić sprzeczne racje społeczne i ekonomiczne.

Kontynuowanie różnicowania uprawnień emerytalnych kobiet i mężczyzn w zakresie wieku i stażu nie jest uzasadnione ani ekonomicznie, ani społecznie. Przechodząc obecnie na emeryturę w wieku 65 lat, przeciętny mężczyzna będzie otrzymywał świadczenie przez niewiele więcej niż 15 lat, kobieta przez 20 lat (odpowiednio: 19 i 24 w wieku 60 lat, 14 i 18 w wieku 67 lat). Ze względu na niekorzystną pozycję na rynku pracy kobiety mają istotnie krótszy staż pracy, a więc i niższy kapitał składkowy skutkujący niższą emeryturą. Tę nierówność należy kompensować (finansowanymi z budżetu państwa) składkami płaconymi za okresy wyłączenia z rynku pracy z uwagi na podejmowane obowiązki rodzinne i opiekuńcze (opieka nad dziećmi, choroba, niepełnosprawność, bezrobocie). Obecne przepisy już częściowo takie rekompensaty dają, należy je poszerzać i wzmacniać.

Ewentualny powrót do procesu podnoszenia ustawowego wieku emerytalnego wymagałby powrotu do dyskusji o warunkach przechodzenia na emeryturę przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego. Czy osoby, które zaczęły pracować bardzo wcześnie (np. przed osiągnieciem 20. roku życia) powinny mieć prawo do przejścia na emeryturę wcześniej niż osoby wchodzące na rynek pracy po ukończeniu studiów w wieku np. 27 lat? Wiadomo, że stan zdrowia, a więc i oczekiwana długość życia różnią się w zależności od poziomu i warunków życia i pracy. Jak pokazują dane Eurostatu, w Polsce oczekiwana długość życia po osiągnięciu 50 lat jest prawie o pięć lat krótsza dla osób z wykształceniem podstawowym niż dla osób o wyższym wykształceniu. Dla osób, które

27 G. Standing, *Beyond the new paternalism: Basic security as equality*, London–New York 2002, s. 264.

28 Zob. E. Lipiński, *Problemy, pytania, wątpliwości*, Warszawa 1981.

dożyły 55 lat, wynosi ona 4 lata, 2,5 roku dla osób w wieku 60–65 lat, 1,5 roku dla tych w wieku 67 lat. Różnice te w znacznie większym stopniu dotyczą mężczyzn niż kobiet.

Umieralność osób w starszym wieku jest w Polsce znacząco wyższa (a więc i statystycznie oczekiwana długość życia niższa) niż w wielu innych krajach europejskich, które także stopniowo podnoszą wiek emerytalny do poziomu 67 lat. Dla osób w wieku 60 lat oczekiwana długość życia wynosi obecnie w Polsce ok. 22 lata, w Niemczech 24 lata a we Francji 26 lat. W wieku 65 lat różnice te są nieco mniejsze: 18 lat w Polsce, 20 w Niemczech i 21,5 we Francji. Wg danych dotyczących zachorowalności przeciętny mężczyzna w Polsce w wieku 50 lat ma obecnie przed sobą 15,5 roku życia w zdrowiu i pełnej sprawności (dla porównania: we Francji prawie 19 lat, ale w Niemczech tylko 14,5 roku), a przeciętna kobieta ponad 17 lat (20 we Francji i 15 w Niemczech).

Choć wraz z poprawą stanu zdrowia powyższe wskaźniki będą w przyszłości ulegać poprawie, wydaje się, że byłoby zasadne wprowadzenie możliwości uzyskiwania emerytury bez względu na wiek, a po uzyskaniu wysokiego stażu składkowego. Można by też rozważyć opcję, w której obok wymogu pewnej minimalnej długości stażu składkowego wymagane byłoby rozpoczęcie opłacania składek przed osiągnięciem pewnego wieku.

Obok tego należałoby powrócić do koncepcji emerytur częściowych, wprowadzając możliwość pobierania np. 25 proc., 50 proc. lub 75 proc. emerytury – w zależności lub nie – od osiągniętego wieku i stażu. Wprowadzenie emerytur częściowych ma sens tylko wówczas, gdy jednocześnie pojawią się na rynku pracy możliwości stopniowego redukowania z wiekiem poziomu aktywności zawodowej, zatrudnienia w częściowym wymiarze czasu.

Główną konsekwencją kontynuowania stosunkowo wczesnego przechodzenia na emeryturę będą niskie świadczenia. Dla wielu osób (zwłaszcza kobiet, ale też tych z niższym wykształceniem i zarobkami) okażą się zbyt niskie, by chronić przed ubóstwem. Każdy rok wcześniejszego przejścia na emeryturę obniża jej wysokość. W przyszłości (gdy wygaśnie wpływ uwzględnionych w kapitale początkowym uprawnień emerytalnych nabytych przed reformą) ktoś o zarobkach na poziomie odpowiadającym obecnemu wynagrodzeniu minimalnemu po 40 latach płacenia składek będzie miał emeryturę odpowiadającą dzisiejszej wartości ok. 1 tys. zł. Każdy dodatkowy rok opóźnienia momentu wyliczenia emerytury podwyższa emeryturę od 6 proc. do 8 proc., w zależności od tego, czy dana osoba kontynuuje płacenie składek czy nie. Ubezpieczeni podejmujący decyzję o wcześniejszym przejściu na emeryturę powinni mieć zatem pełną wiedzę o długookresowych konsekwencjach tego wyboru dla ich sytuacji materialnej.

Z pewnością należy znaleźć rozwiązania pozwalające na elastyczne czy stopniowe przechodzenie na emeryturę np. poprzez rozbudowany system emerytur częściowych pozwalających przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego na łączenie dochodów z pracy w niepełnym wymiarze czasu z częścią przyszłego świadczenia emerytalnego. Być może trzeba też stworzyć – w okresie przejściowym podnoszenia wieku emerytalnego – możliwość przejścia na całkowitą emeryturę osobom o bardzo długim stażu pracy. Jak pokazują powyższe wyliczenia, wprowadzenie generalnej zasady umożliwiającej przejście na emeryturę niezależnie od wieku dla osób o długim stażu spowoduje, że będzie to albo luksus dostępny tylko dla osób osiągających wysokie zarobki w okresie swojej

aktywności zawodowej, albo też odbędzie się to kosztem dodatkowego wzrostu liczby ubogich i klientów pomocy społecznej pośród osób starszych.

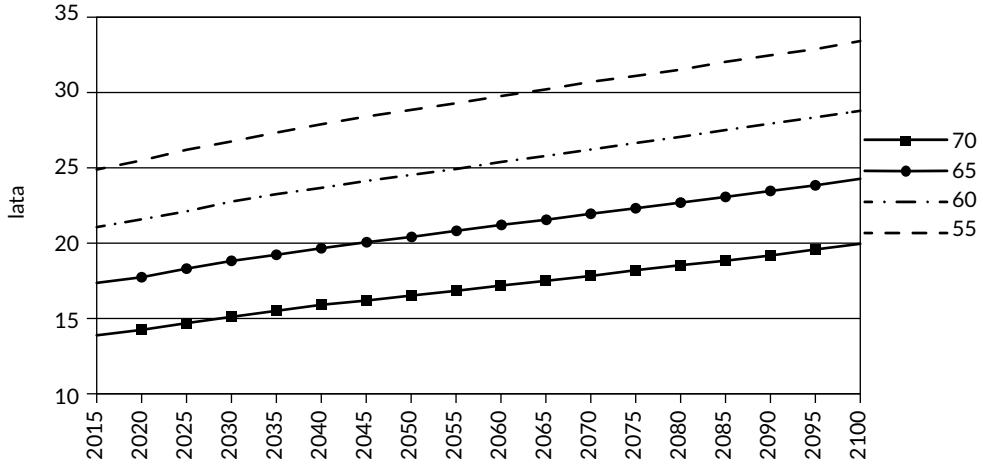
Wysokość świadczeń – stopy zastąpienia

W obecnym kształcie zreformowanego systemu emerytalnego wysokość emerytury jest wynikiem podzielenia uzbieranego przez całe życie kapitału składkowego (dla roczników urodzonych po 1948 r., które objęte były ubezpieczeniem przed 1999 r. kapitał składkowy zawiera też kapitał początkowy uwzględniający uprawnienia emerytalne nabyte do końca 1998 r. zgodnie z obowiązującymi przed reformą przepisami) przez oczekiwaną przeciętną statystycznie długość trwania życia w momencie przejścia na emeryturę. Kapitał składkowy jest corocznie waloryzowany wskaźnikiem wzrostu funduszu łącznego płac osób ubezpieczonych (z wyłączeniem części zapisywanej na subkoncie utworzonym po zmniejszeniu składek odprowadzanych do OFE, która to część waloryzowana jest wskaźnikiem wzrostu PKB).

Sposób obliczania emerytury w nowym systemie powoduje, że jej wysokość zależy nie tylko od łącznej kwoty wpłaconych składek przez cały okres ubezpieczenia – świadczenie rośnie z każdym kolejnym rokiem opóźnienia przejścia na emeryturę, nawet gdy konto w ZUS-ie nie jest zasilane nowymi składkami (wartość kapitału wzrasta corocznie z tytułu waloryzacji a oczekiwana statystycznie długość życia z wiekiem maleje). Z kolei wcześniejsze przejście na emeryturę oznaczać musi nieodwracalnie niższe świadczenie emerytalne.

Stopy zastąpienia emerytur, czyli proporcja między emeryturą a uprzednimi zarobkami przy pewnej określonej liczbie lat płacenia składek, będą stopniowo spadać. Ten spadek wynikać będzie z jednej strony z przewidywanego w przyszłości stałego wzrostu oczekiwanej długości życia (a więc wzrostu liczby, przez którą dzieli się uzbierany kapitał składkowy dla obliczenia wysokości świadczenia, zob. wykres 1), a z drugiej – ze

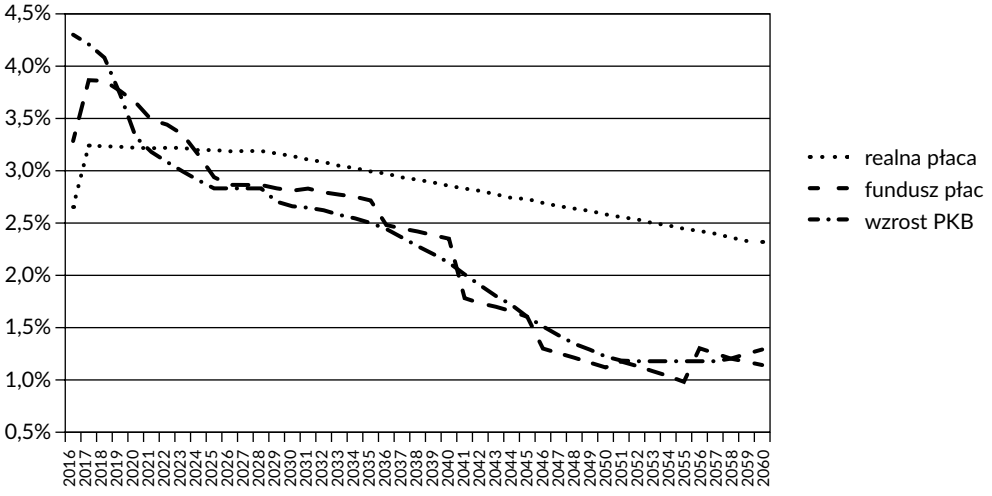
Wykres 1. Przyszła oczekiwana statystycznie długość życia osób w wieku 55, 60, 65 i 70 lat



Źródło: *2017 Revision of World Population Prospects*, https://esa.un.org/unpd/wpp/ (24.04.2018)

spadkowej tendencji tempa wzrostu funduszu wynagrodzeń osób ubezpieczonych w ZUS i tempa wzrostu PKB (czyli wskaźników stosowanych do waloryzacji kapitału składkowego, zob. wykres 2). Ze względu na obniżanie się liczby ludności w wieku produkcyjnym, a w ślad za tym obniżanie się poziomu zatrudnienia i liczby ubezpieczonych w ZUS tempo wzrostu funduszu wynagrodzeń maleje, a utrzymanie nawet malejącego tempa wzrostu PKB wymaga wzrostu wydajności pracy wyższego niż tempo wzrostu PKB. Wzrost realnego przeciętnego wynagrodzenia prezentowany na wykresie 2 założony jest na poziomie mniej więcej przewidywanego wzrostu wydajności pracy. Jak widać na wykresie, waloryzacja kapitału składkowego (czy to wskaźnikiem wzrostu funduszu płac czy to wskaźnikiem wzrostu PKB) będzie – według prognoz – w rosnącym stopniu niższa od tempa wzrostu przeciętnych wynagrodzeń. Wzrost wartości kapitału składkowego będzie pozostawał coraz bardziej w tyle za wzrostem poziomu wynagrodzeń, a więc spadać będą stopy zastąpienia liczone w stosunku do poziomu wynagrodzeń tuż przed przejściem na emeryturę.

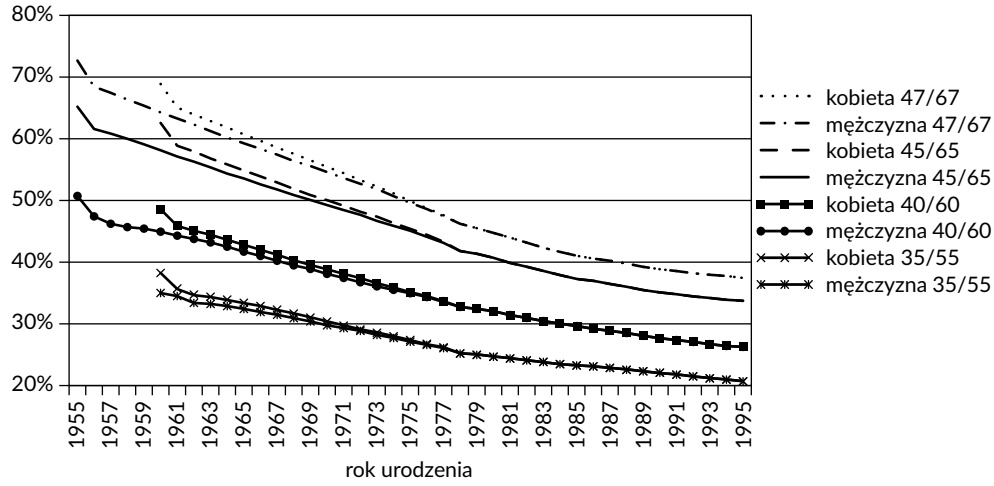
Wykres 2. Przewidywane wskaźniki waloryzacji kapitału składkowego (w wymiarze realnym) i przewidywane tempo wzrostu realnego wynagrodzenia



Źródło: obliczenia własne na podstawie *Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Emerytalnego do 2060 roku*, Warszawa 2016

Wykres 3 przedstawia kształtowanie się przyszłych stóp zastąpienia dla osób o zarobkach pozostających przez cały okres ubezpieczenia na poziomie średniej krajowej, płacących składki bez przerwy począwszy od wieku 20 lat, ale przechodzących na emeryturę w wieku, w którym osiągnęły staż składkowy 35, 40, 45 lub 47 lat. Obliczenia dokonane były zgodnie z przedstawionymi na wykresie 2 założeniami ekonomicznymi oraz przy założeniu, zgodnie z obowiązującymi obecnie przepisami, waloryzacji kapitału wskaźnikiem wzrostu funduszu płac.

Wykres 3. Przewidywane stopy zastąpienia w zależność od długości stażu składkowego
Wiek przejścia na emeryturę: staż składkowy plus 20 lat



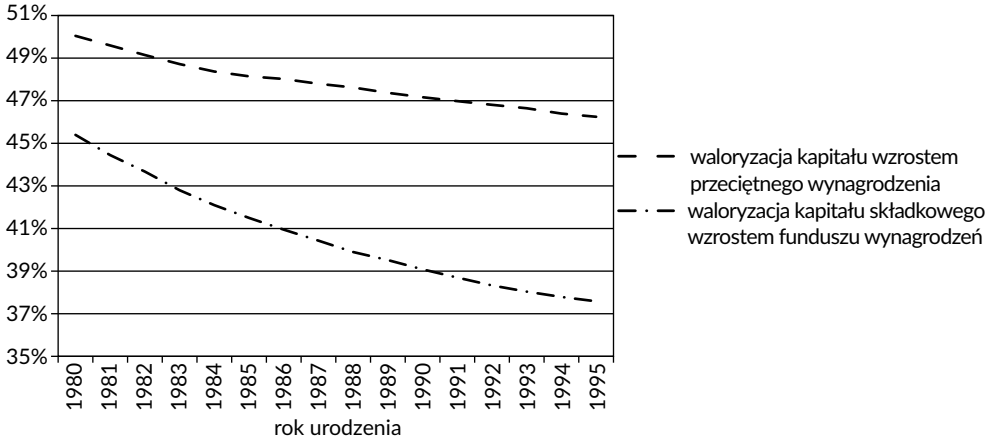
Źródło: obliczenia własne

Stopy zastąpienia uzyskiwane przez kolejne roczniki systematycznie spadają – najpierw na skutek coraz mniejszego udziału kapitału początkowego w całym nagromadzonym kapitale składkowym, później ze względu na rosnącą oczekiwaną długość życia oraz coraz większą różnicę między wskaźnikami waloryzacji kapitału i wzrostem przeciętnego wynagrodzenia. Stopy zastąpienia dla kobiet i mężczyzn o tych samych zarobkach i tym samym stażu będą w przyszłości takie same, podobnie jak takie same będą one dla osób o niskich i wysokich zarobkach (do poziomu 250 proc. przeciętnej). Nieco wyższe stopy zastąpienia dla kobiet ze starszych roczników wynikają z relatywnie korzystniejszego sposobu obliczania kapitału początkowego (podobnie stopy zastąpienia dla osób ze starszych roczników o niższych zarobkach będą wyższe niż dla osób o wyższych zarobkach – natomiast dla osób bez kapitału początkowego żadnych różnic już nie będzie).

Wykres 4 porównuje (dla osoby, która płaci składki nieprzerwanie przez 47 lat, począwszy od osiągnięcia 20. roku życia) stopy zastąpienia w sytuacji, gdy kapitał składkowy waloryzowany jest zgodnie z obecnymi przepisami (a więc wzrostem funduszu wynagrodzeń ze stopami zastąpienia osiąganymi wówczas, gdyby kapitał waloryzowany był wzrostem przeciętnego wynagrodzenia). Choć w tym drugim przypadku spadek stóp zastąpienia byłby zdecydowanie łagodniejszy, trzeba mieć świadomość, że wyższe emerytury oznaczałyby wyższy koszt systemu – choć określenie, o ile wyższy, wymagałoby także oszacowania przyszłych kosztów dopłat budżetowych do minimalnych emerytur (i wydatków na pomoc społeczną) w jednym i drugim przypadku.

Niezależnie od poziomu zarobków ubezpieczonego w czasie trwania jego kariery zawodowej przy waloryzacji kapitału składkowego wskaźnikiem wzrostu funduszu wynagrodzeń stopy zastąpienia dla młodszych roczników nie osiągną 40 proc. wymaganych przez Konwencję MOP nr 102 nawet po 45 latach ciągłego płacenia składek

Wykres 4. Stopy zastąpienia w zależność od sposobu waloryzacji kapitału składkowego (dla osoby płacącej składki przez 47 lat)



Źródło: obliczenia własne

(tymczasem Konwencja 102 wymaga stopy zastąpienia 40 proc. dla osób o niższych zarobkach już po 30 latach płacenia składek). Przy waloryzacji wskaźnikiem wzrostu przeciętnego wynagrodzenia stopy zastąpienia byłyby wyższe i roczniki wchodzące na rynek pracy obecnie mogłyby liczyć na stopę zastąpienia ponad 40 proc. po 45 latach ciągłego płacenia składek.

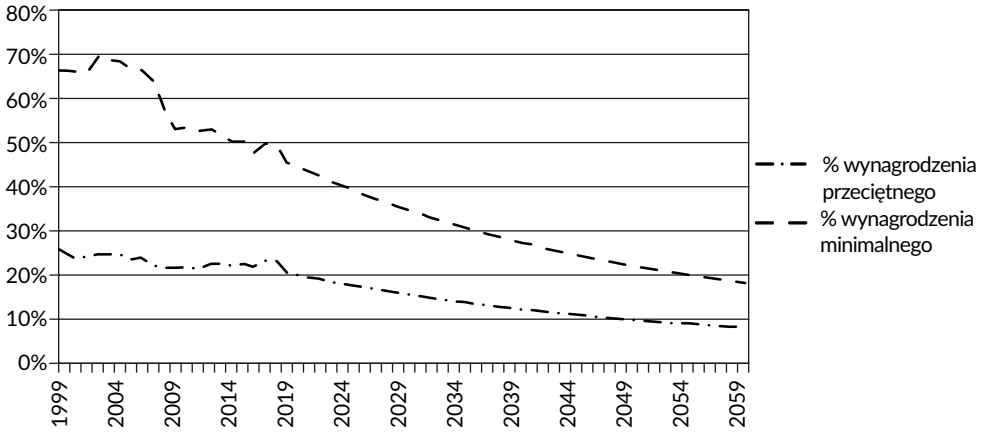
Waloryzowanie kapitału składkowego wskaźnikiem wzrostu funduszu wynagrodzeń osób ubezpieczonych wprowadzono w Polsce jako swego rodzaju mechanizm dodatkowo poprawiający równowagę finansową systemu emerytalnego na wypadek obniżania się liczby ubezpieczonych. Takie bilansowanie dokonuje się jednak wyłącznie poprzez obniżanie poziomu świadczeń, a więc i wydatków na świadczenia. W Szwecji, gdzie publiczny system emerytalny skonstruowany jest podobnie do polskiego, kapitał składkowy i emerytury waloryzowane są wskaźnikami wzrostu przeciętnego wynagrodzenia. W zamian za to istnieje tam mechanizm automatycznego bilansowania poprzez obniżanie zarówno bieżących, jak i przyszłych świadczeń: waloryzacja kapitału i emerytur korygowana jest proporcjonalnie w dół (co może też niekiedy oznaczać absolutne obniżenie wysokości wypłacanych emerytur), jeśli tzw. wskaźnik zbilansowania (*balance ratio*) spada poniżej jedności. Wartość owego wskaźnika zbilansowania nie zależy jednak jedynie od tempa zmian przychodów ze składek jak w Polsce, ale także od proporcji między liczbą płacących składki i liczbą emerytów oraz struktury wiekowej obu grup.

Wysokość świadczeń – emerytura minimalna i waloryzacja

W sytuacji obniżających się stóp zastąpienia bardzo istotne jest to, jak kształtować się będzie w przyszłości emerytura minimalna. Gdyby była konsekwentnie waloryzowana zgodnie z obowiązującymi przepisami, czyli – w wymiarze realnym – jedynie o 20 proc.

wzrostu realnego wynagrodzenia, jej wysokość w proporcji do przeciętnego wynagrodzenia systematycznie by się obniżała[29]. Wykres 5 pokazuje emeryturę minimalną w proporcji do przeciętnego i minimalnego wynagrodzenia (założono, że w przyszłości poziom minimalnego wynagrodzenia zachowa obecną proporcję do przeciętnego wynagrodzenia). Już w latach 1999–2014 emerytura minimalna obniżyła się relatywnie z 25 proc. do 22 proc. przeciętnego wynagrodzenia i z prawie 70 proc. do 50 proc. minimalnego wynagrodzenia. Gdyby obecny sposób indeksacji był konsekwentnie utrzymywany przez następne 45 lat, emerytura minimalna stanowiłaby mniej niż 10 proc. przeciętnego wynagrodzenia i mniej niż 20 proc. minimalnego wynagrodzenia. W takiej sytuacji osoby zarabiające na poziomie przeciętnym lub wyższym po 25 latach płacenia składek bez większego problemu uzbierałyby na emeryturę wyższą niż gwarantowana minimalna. Emerytura taka nie uchroniłaby ich jednak przed ubóstwem.

Wykres 5. Emerytura minimalna w proporcji do przeciętnego i minimalnego wynagrodzenia



Źródło: obliczenia własne

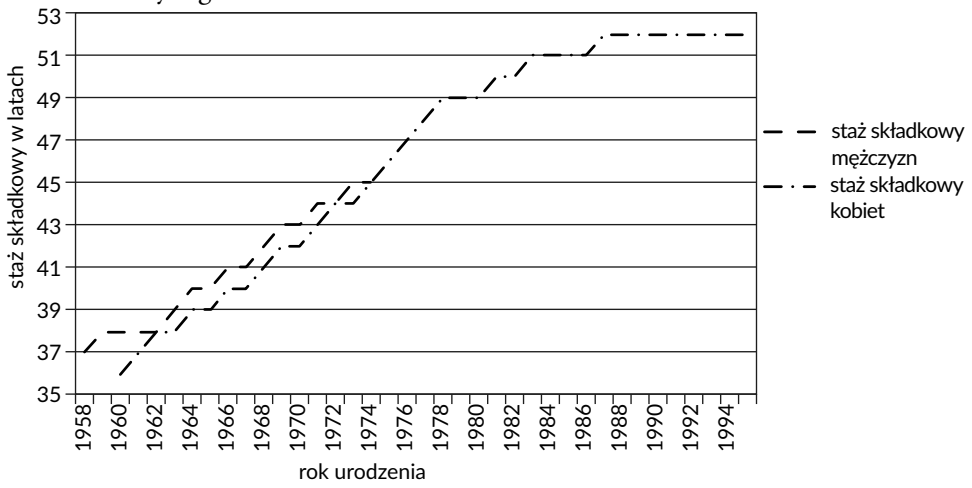
Osoby, które przez całe życie płaciły składki na poziomie minimalnym lub niewiele wyższym, dziś muszą uzyskać stopę zastąpienia w wysokości co najmniej 50 proc., by z własnych składek sfinansować emeryturę na poziomie minimalnym, a dla roczników obecnie wchodzących na rynek pracy będzie to w przyszłości 20 proc. Z uwagi na obniżające się stopy zastąpienia uzyskanie 50 proc. dziś i 20 proc. w przyszłości wymagać będzie podobnego okresu co najmniej 37 lat ciągłego opłacania składek.

Trudno jednak przypuszczać, że w rzeczywistości dopuści się do tak wielkiej utraty relatywnej wartości emerytury minimalnej w stosunku do faktycznego poziomu dochodów. Gdyby zachować w przyszłości obecne relacje emerytury minimalnej do przeciętnego

29 Zob. także prowadzące do podobnych wniosków wyniki symulacji: A. Chłoń-Domińczak, P. Strzelecki, *The minimum pension as an instrument of poverty protection in the defined contribution pension system – an example of Poland*, „Journal of Pension Economics and Finance" 2013, Volume 12, Issue 3, s. 1–32. Podobne wyniki uzyskano przy użyciu modelu mikrosymulacyjnego w ZUS.

i minimalnego wynagrodzenia (dziś odpowiednio 23 proc. i 50 proc.), wówczas staż składkowy niezbędny do zebrania kapitału składkowego minimalnego wynagrodzenia dla osób o niskich zarobkach będzie systematycznie rósł począwszy od 37 lat obecnie do 52 lat dla roczników wchodzących na rynek (zob. wykres 6).

Wykres 6. Liczba lat ciągłego opłacania składek niezbędna do uzbierania kapitału składkowego wystarczającego do sfinansowania emerytury na poziomie minimalnym dla osób o zarobkach na poziomie minimalnego wynagrodzenia



Źródło: obliczenia własne

Na zakończenie trzeba podkreślić, że waloryzacja świadczeń emerytalnych – nie tylko minimalnych – ma podstawowe znaczenie dla adekwatności emerytur. W zasadzie jedynie waloryzacja świadczeń w tempie zgodnym ze wzrostem przeciętnego poziomu dochodów pozwala emerytom zachować poziom życia porównywalny do poziomu życia tych, którzy utrzymują się z pracy. W przeciwnym razie istnieje coraz większe prawdopodobieństwo wzrostu relatywnego ubóstwa emerytów. Dodatkowo postęp technologiczny przynosi coraz to nowe produkty i usługi, zaspakajające coraz lepiej zarówno stare, jak i nowe potrzeby. Jednakże koszt tych nowych rozwiązań rośnie szybciej niż przeciętne wskaźniki wzrostu cen. Konsekwentna waloryzacja cenowa, lub bliska cenowej, sprawia, że emeryci w coraz mniejszym stopniu mają dostęp do nowych technologii i grozi im coraz większa marginalizacja i ubóstwo[30].

Niepełna waloryzacja, a więc pozwalająca na wzrost emerytur jedynie w tempie wzrostu cen lub niewiele wyższym, jest – w Polsce i w większości krajów OECD – powszechnie stosowana w celu ograniczania tempa wzrostu wydatków emerytalnych i kosztów systemu emerytalnego[31]. Jest instrumentem politycznie łatwiejszym do zastosowania niż zmiana

30 Zob. M. Adler, *Can Economic Growth Save Social Security*, „Challenge" 2001, vol. 44, No. 5, s. 88–94.

31 Zob. m.in. E. Whitehouse, *Pensions, Purchasing-Power Risk, Inflation and Indexation*, „Social Employment and Migration Working Paper" 2009, No. 77; G. Uścinska, *Waloryzacja świadczeń we współczesnych syste-*

umowy społecznej odnośnie do wieku przechodzenia na emeryturę. W dłuższej perspektywie taka strategia może mieć jednak negatywne konsekwencje dla adekwatności emerytur.

Zakończenie

W Polsce i wszędzie tam, gdzie zdecydowano się odejść w znacznym stopniu od zasady zdefiniowanego świadczenia w kierunku zasady zdefiniowanej składki, trzeba zdecydować, który z głównych celów systemu emerytalnego (gwarancje minimalnego bezpieczeństwa dochodowego na starość powinna przysługiwać wszystkim czy też tylko tym z długimi i nieprzerwanymi karierami zawodowymi) stanie się priorytetowy. Być może bowiem nie ma dość woli społecznej i politycznej – a więc i przestrzeni fiskalnej – by realizować oba te cele. Przed kilkunastu laty reforma łącząca ściśle wysokość świadczeń z zarobkami z przeszłości i eliminująca w znacznym stopniu redystrybucję cieszyła się w Polsce znaczącym poparciem. Jednakże rosnąca świadomość tego, jak niskie stopy zastąpienia przyniesie obecny system emerytalny (za nieobniżone i wciąż wysokie składki), spowodować może, zarówno w Polsce, jak i w innych krajach, erozję tego poparcia i narastającą tendencję do unikania płacenia składek emerytalnych poprzez ucieczkę w formy zatrudnienia na to pozwalające. Aby temu przeciwdziałać, potrzebna jest – poprzedzona rzeczywistym dialogiem społecznym – zmiana. Może to być zmiana w kierunku przynoszącym wzrost stóp zastąpienia dla istotnej części uczestników systemu (ale przy znacznie późniejszym przechodzeniu na emeryturę) pozostawiająca resztę pod ewentualną opieką pomocy społecznej. Może to być zmiana dająca wszystkim minimalne gwarancje bezpieczeństwa dochodowego na (późną) starość i pozostawiająca troskę o utrzymanie pewnego standardu życia (a więc o stopy zastąpienia) indywidualnej przezorności. Realizacja obu tych celów wymagałaby podniesienia składek (lub dodatkowego opodatkowania) przy jednoczesnym podnoszeniu wieku emerytalnego w tempie odpowiadającym wydłużaniu się okresu zdolności do pracy.

Wbrew temu co często słyszymy, polskiemu ani żadnemu innemu systemowi emerytalnemu w Europie nie grozi katastrofa finansowa[32]. Wraz z wymieraniem kohort, które nabyły znaczące uprawnienia emerytalne przed reformami, przychody ze składek pokrywać będą coraz większą część kosztów wypłaconych świadczeń. Nawet dokonane ostatnio wycofanie się ze stopniowego podnoszenia wieku emerytalnego w długim okresie nie spowoduje wzrostu kosztów części składkowej systemu emerytalnego – bo niższy wiek emerytalny spowoduje niższe świadczenia[33]. Natomiast zarówno polskiemu,

mach zabezpieczenia społecznego, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka" 2016, nr 1, s. 3–12; M. Kawiński, D. Stańko, J. Owczarek, *Protection mechanisms in the pension systems of the CEE countries*, Luxembourg 2010.

32 Zob. D. Standerski, F. Konopczyński, *Jak uniknąć katastrofy? Perspektywy polskiego systemu emerytalnego*, Warszawa 2017; K. Hagemejer, M. Polakowski, *Czy czeka nas emerytalna katastrofa?*, 2017, http://krytykapolityczna.pl/gospodarka/czy-czeka-nas-emerytalna-katastrofa/ (30.11.2017).

33 Wzrosną jednak koszty nieskładkowej części systemu – emerytury minimalnej i pomocy społecznej dla emerytów poniżej granicy ubóstwa.

jak i niektórym innym systemom emerytalnym grozi fiasko społeczne – coraz niższe świadczenia dostarczane przez zaprojektowany w reformach system nie uchronią coraz większej części ubezpieczonych przed ubóstwem na starość – a to przecież podstawowy cel każdego systemu emerytalnego.

W tej sytuacji niezbędne jest wzmocnienie systemu emerytalnego przez tzw. filar zerowy, na przykład w postaci emerytury obywatelskiej gwarantującej minimalne bezpieczeństwo dochodowe dla wszystkich mieszkańców niezależnie od wysokości uprzednich zarobków czy przebiegu kariery zawodowej. Emerytury finansowane ze składek uzupełniałyby emeryturę obywatelską, zapewniając wszystkim bezpieczeństwo dochodowe na starość. Efektywna emerytura obywatelska musi być jednak ustalona na poziomie zaakceptowanej społecznie linii ubóstwa. Dodatkowy koszt netto takiej emerytury obywatelskiej mógłby być pomniejszony o koszty niepotrzebnych wówczas gwarancji emerytury minimalnej, a także o koszty dotacji do programów emerytalnych dla ludności rolniczej (takich jak KRUS w Polsce). Niemniej jednak należy liczyć się z ponoszeniem w przyszłości dodatkowych kosztów na przeciwdziałanie ubóstwa wśród osób starszych.

Jak realizować cel drugi – zapewnienie godziwego poziomu życia na starość – pozostaje pytaniem otwartym. Przy obecnym poziomie składki system zrealizuje ten cel tylko dla wybranych. Jedynie wyższe składki podwyższą skutecznie stopy zastąpienia. Czy jednak planowane dodatkowe dobrowolne (czy quasi-dobrowolne) oszczędzanie zwiększy ilość środków przeznaczanych na emerytury? To zależy przede wszystkim od tego, czy realne jest stworzenie quasi-dobrowolnego, ale faktycznie powszechnego systemu oszczędzania emerytalnego oraz czy możliwe jest skłonienie pracodawców do uczestniczenia w nim poprzez płacone w znaczącej wysokości składki. Wyższe emerytury będziemy mieli bowiem tylko wtedy, gdy zdecydujemy się płacić więcej składek lub podatków.

dr Krzysztof Hagemejer
prof. Hochshule Bonn-Rhein-Sieg
Collegium Civitas

ŹRÓDŁA

- *The 2015 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013–2060)*, „European Economy" 2015, nr 3, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/ee3_en.htm (30.11.2017).
- *The 2015 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU*, Volumes I and II, Brussels 2015.
- D'Addio A.C., Whitehouse E., *Towards Financial Sustainability of Pension Systems. The Role of Automatic-Adjustment Mechanisms in OECD and EU Countries*, „Forschungsbericht" 2012, No. 8.
- *Adekwatność dochodowa, efektywność i redystrybucja w systemach emerytalnych. Ujęcie teoretyczne, metodyczne i empiryczne*, red. F. Chybalski, Warszawa 2016.
- Adler M., *Can Economic Growth Save Social Security*, „Challenge" 2001, vol. 44, No. 5.

- *Averting the Old-Age Crisis,* Washington 1994.
- Barr N., Diamond P., *Reforming Pensions: Principles and policy Choices*, Oxford 2008.
- Barr N., Diamond P., *Reformy systemu emerytalnego – krótki przewodnik*, Warszawa 2014.
- Chłoń-Domińczak A., Strzelecki P., *The minimum pension as an instrument of poverty protection in the defined contribution pension system – an example of Poland*, „Journal of Pension Economics and Finance" 2013, Volume 12, Issue 3.
- Chybalski F., *Adekwatność systemów emerytalnych według celów OMC a reżimy emerytalne w Europie*, „Polityka Społeczna" 2011, numer specjalny.
- Cichon M., *Notional defined contribution schemes: Old wine in new bottles?,* „International Social Security Review" 1999, nr 52.
- Cichon M., Scholz W., van de Meerendonk A., Hagemejer K., Bertranou F., Plamandon P., *Financing Social Protection*, Geneve 2004.
- Dorfman M., Palacios R., *World Bank Support for Pensions and Social Security*, „Social Protection and Labour Discussion Paper" 2012, No. 1208.
- *European Code of Social Security*, https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168006b65e (30.11.2017).
- Góra M., *System emerytalny*, Warszawa 2003.
- Góra M., Rutkowski M. *The quest for pension reform: Poland's Security through Diversity*, „Social Protection Discussion Paper" 1998, nr 9815, http://documents.worldbank.org/curated/en/876001468776049038/pdf/multi-page.pdf (24.05.2018).
- Grech A.G., *How best to measure pension adequacy?,* London 2013, http://eprints.lse.ac.uk/51270/1/__Libfile_repository_Content_Grech,%20AG_Grech_How_best_measure_2013.pdf (24.05.2018).
- Grech A.G., *The Social Sustainability of Pensions in Europe*, Saarbrucken 2015.
- Hagemejer K., *Później na emeryturę? To nie takie proste...* [w:] *Później na emeryturę?*, red. I. Wóycicka, Gdańsk 2004.
- Hagemejer K., *Sustainable, safe and adequate pensions in the ageing society. Policy dilemmas*, „Polityka Społeczna" 2005, wydanie specjalne.
- Hagemejer K., Polakowski M., *Czy czeka nas emerytalna katastrofa?*, 2017, http://krytykapolityczna.pl/gospodarka/czy-czeka-nas-emerytalna-katastrofa/ (30.11.2017).
- Hagemejer K., Woodall J., *How Should the Adequacy of Pension Coverage be Balanced Against Financial Sustainability?*, „Australian Journal Of Actuarial Practice" 2014, nr 1.
- Hagemejer K., Woodall J., *Maintaining Pension Levels in PAYG Schemes in Ageing Societies: Rules versus Discretion*, Paris 2009.
- Kawiński M., Stańko D., Owczarek J., *Protection mechanisms in the pension systems of the CEE countries*, Luxembourg 2010.
- Kawiński M., Szumlicz T., Więckowska B., *Przezorność ubezpieczeniowa w zmianie systemu zabezpieczenia społecznego*, Warszawa 2017.
- *Krajowa strategia emerytalna: Adekwatny i stabilny system emerytalny*, Warszawa 2005.
- Lipiński E., *Problemy, pytania, wątpliwości*, Warszawa 1981.
- *Non-financial defined contribution pension schemes in a changing world*, ed. R. Holzmann, E. Palmer, D. Robalino, Washington 2012.

- *Pension Adequacy in the European Union 2010–2050*, Brussels 2012.
- *Pension reform: issues and prospects for Non-financial defined contribution (NDC) schemes*, ed. R. Holzmann, E. Palmer, Washington 2006.
- Plamondon, P., Drouin A., Binet G., Cichon M., McGillivray W., Bédard M., Perez Montas H., *Actuarial Practice in Social Security*, Geneva 2002.
- Pokolenie 50+ w Polsce na tle Europy: aktywność, zdrowie i jakość życia wyniki na podstawie badania SHARE, red. M. Myck, M. Oczkowska, Warszawa.
- *Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Emerytalnego do 2060 roku*, Warszawa 2016, http://www.zus.pl/documents/10182/167761/Prognoza+FUS+do+2060+roku/40081ba6-175c-4b44-80f7-b4580542cff 8 (30.11.2017).
- *Putting Pensions on Auto-pilot: Automatic adjustment Mechanisms and Financial Sustainability of Retirement-income Systems* [w:] *OECD Pensions Outlook 2012*, Paris 2012.
- Queisser M., Whitehouse E.R.*, Neutral or Fair? Actuarial Concepts and Pension-System Design*, „OECD Social, Employment and Migration Working Papers" 2006, No. 40.
- Settergren O., *The Automatic Balance Mechanism of the Swedish Pension System: A Non--Technical Introduction*, „Working Papers in Social Insurance" 2001, nr 2.
- Settergren O., *New Use of an Old Italian Invention*, Tokyo 2004; http://www.ier.hit-u.ac.jp/pie/stage1/English/discussionpaper/dp2004/dp233/index.html (30.11.2017).
- Standerski D., Konopczyński F., *Jak uniknąć katastrofy? Perspektywy polskiego systemu emerytalnego*, Warszawa 2017.
- Standing G., *Beyond the new paternalism: Basic security as equality*; London–New York 2002.
- *Updates of Current and Prospective Theoretical Pension Replacement Rates 2006–2046*, Brussels 2009.
- Uścińska G., *Waloryzacja świadczeń we współczesnych systemach zabezpieczenia społecznego*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka" 2016, nr 1.
- Whitehouse E., *Pensions, Purchasing-Power Risk, Inflation and Indexation*, „Social Employment and Migration Working Paper" 2009, No. 77.
- *White paper. An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions*, Brussels 2012.
- *World Social Security Report 2010–2011*, Geneva 2010, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_146566.pdf (30.11.2017).
- *World Social Protection Report 2014–2015*; Geneva 2014, http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowTheme.action?th.themeId=3985 (30.11.2017).

The adequacy of reformed pension systems

The main objectives of retirement systems is the prevention of poverty in old age and a smoothing out of consumption levels to prevent undesired for falls in living standards after retirement itself. Poland, along with many other countries, has radically reformed the public contributory schemes dominating its pension systems. These reforms aim to achieve long term financial and fiscal sustainability through stabilizing contribution rates, building into the schemes automatic stabilizing mechanisms. These mechanism lead – under the conditions of demographic ageing – to lower the replacement rates, which may in turn make these systems unable to achieve the social goals set them – and thus becoming socially inadequate. The paper proposes that instead of debating trade-offs between conflicting goals over financial sustainability and social adequacy, one should redefine the notion of the adequacy of pension systems in a way which integrates three mutually interconnected dimensions of adequacy: adequate benefit levels, adequate retirement age and adequate level of contributions and taxes necessary for financing. Only total awareness and an understanding of the inseparability of these three dimensions may allow agreement to be reached in the social dialogue between all the stakeholders on policy priorities and the desired shape of the retirement system. The arguments provided in the paper are illustrated with a detailed analysis of Polish pension reform, its predicted long-term implications and emerging challenges and dilemmas.

Key words: retirement systems, social policy, pension reforms

Axel Börsch-Supan

Demografia i czas aktywności zawodowej: co to jest „właściwy” wiek emerytalny?

Wiek emerytalny nie powinien być wartością stałą, ale dostosowaną do sytuacji demograficznej społeczeństwa i finansowej systemu emerytalnego. Jednocześnie jednak powinien odpowiadać różnorodności obywateli i ich warunków życiowych, zdrowia i możliwości kontynuowania pracy, co uzasadnia stwierdzenie, że nie może być to wiek dla wszystkich jednakowy. Autor opracowania szuka kompromisu między rozbieżnymi interesami poszczególnych grup społecznych i odpowiada na pytanie, czy „właściwy” wiek emerytalny to właściwe sformułowanie.

Słowa kluczowe: wiek emerytalny, oczekiwana długość życia, elastyczny dostęp do emerytury

Otrzymano: 11.09.2017
Zaakceptowano po recenzjach: 15.05.2018

Zagadnienie

Na samym początku trzeba stwierdzić, że zawarte w tytule pytanie zostało źle postawione. Nie istnieje bowiem „właściwy" wiek emerytalny. Po pierwsze dla przeciętnego obywatela „właściwy" wiek emerytalny zmienia się wraz z upływem czasu. To, co Bismarck uważał za właściwe pod koniec XIX w., nie musi być takie w na dobre już rozpoczętym wieku XXI. Po drugie przeciętny obywatel to twór sztuczny. Są ludzie bardziej i mniej zdrowi, ludzie, którzy kochają swoją pracę, i tacy, którzy potrafią i chcą poświęcić życie innym zajęciom. Ciągle jeszcze są zawody wyczerpujące fizycznie lub psychicznie. Potrzebna jest więc elastyczność i odpowiednie dostosowanie do sytuacji, a nie jeden „właściwy" wiek emerytalny.

Wyłaniają się zatem dwa bardzo różne kompleksy zagadnień. I tak następna część artykułu będzie poświęcona pytaniu, jak najlepiej dostosować przeciętny wiek emerytalny do ogromnego postępu w ochronie zdrowia, który dokonał się od czasów Bismarcka. Dalej zajmiemy się o wiele trudniejszą kwestią, a mianowicie pytaniem, w jaki sposób można na tyle elastycznie zorganizować dostęp do emerytury, by jedni mogli na nią przechodzić wcześniej, a drudzy później bez uszczerbku dla wspólnoty wszystkich ubezpieczonych.

Dostosowanie do oczekiwanej długości życia w zdrowiu

Od zakończenia II wojny światowej obserwujemy zadziwiający wzrost oczekiwanej długości życia. W każdym dziesięcioleciu zwiększała się ona o około dwa lata. Obecnie wynosi około 80 lat, a więc w ciągu jednego życia ludzkiego wydłużyła się o 15 lat. Uzyskany w ten sposób czas, i to jest następna dobra wiadomość, spędzamy w większości bez szczególnego uszczerbku na zdrowiu. „Oczekiwana długość życia w zdrowiu" – a więc do chwili wystąpienia pierwszych większych problemów zdrowotnych – zwiększała się zatem jeszcze szybciej niż statystyczna długość życia. I to nie dlatego, że choroby typowe dla podeszłego wieku pojawiają się później, bo przecież biologia człowieka zmienia się bardzo powoli. Po prostu później uwidacznia się negatywny wpływ chorób na życie, medycyna i technika znacząco ułatwiają bowiem funkcjonowanie cierpiącym na nie osobom.

I nie są to suche, oderwane od rzeczywistości statystyki. Zmianę można dostrzec w ludzkich twarzach. Proszę sięgnąć po album ze zdjęciami i porównać twarze dzisiejszych 60-latków z twarzami 60-latków sprzed jednego lub dwóch pokoleń.

Ale ta jakże dobra wiadomość ma także swoją ciemną stronę: jeżeli będziemy chcieli zachować wiek emerytalny, który Bismarck pod koniec XIX w. obniżył z 70 do 65 lat, ubezpieczenie emerytalno-rentowe będzie stale drożeć. W tamtych czasach 20-latek mógł się spodziewać, że osiągnie wiek 61 lat; pobieranie świadczenia emerytalnego nie

było więc dla niego tym (niemal) pewnym wydarzeniem, jakim obecnie jest dla nas. Tylko od 1970 r. okres pobierania świadczeń emerytalnych wydłużył się z poniżej 9 lat do ponad 17, czyli niemal się podwoił, a to oznacza ogromny wzrost liczby świadczeń, których dostarcza nasze ubezpieczenie emerytalno-rentowe.

Zdrowy rozsądek podpowiada, że takie cudowne rozmnożenie świadczeń nie może na dłuższą metę dobrze funkcjonować. Jeżeli będziemy żyć coraz dłużej, zachowując dotychczasowy wiek emerytalny, w naszym życiu zabraknie równowagi, ponieważ okres pracy zawodowej, w którym musimy przeznaczać część wynagrodzenia na zapewnienie sobie prawa do emerytury, będzie się stale skracać w relacji do czasu pobierania świadczeń. Obecnie potrzebujemy dwa razy tyle lat pracy zawodowej, co lat pobierania emerytury – dwa lata opłacania składek zapewniają bowiem prawo do jednego roku poboru świadczenia. Relację tę można zmienić tylko poprzez obniżenie świadczeń albo podwyższenie składek. Pierwszy sposób nie podoba się emerytom, drugi – płatnikom składek.

Nie ma więc rozsądnej drogi, która pozwoliłaby ominąć podwyższenie wieku emerytalnego, jeśli długość życia ma nadal rosnąć. Stały wiek emerytalny wyznaczony w XIX w., gdy pod każdym względem – zarówno zdrowotnym, jak i długości życia – funkcjonowaliśmy w innej rzeczywistości, nie może być uważany za stan, który zachowamy na zawsze. Nie ma alternatywy dla dostosowania się do zmienionych warunków.

Ten dotychczas nieprzerwany wzrost długości życia nie jest oczywiście prawem natury. W Rosji od połowy lat 90. notuje się wyraźny spadek długości życia, z kolei w USA oczekiwana długość życia w biedniejszych warstwach społecznych ze względu na rosnącą otyłość charakteryzuje się stagnacją. Ale nie jest to miara, którą chcemy przykładać do Niemiec. Zgodnie ze statystykami dotyczącymi zdrowia trend linearnego wzrostu oczekiwanej długości życia w Niemczech utrzyma się przez następną dekadę lub dwie, a więc co najmniej do roku 2030. A potem zobaczymy.

Tak więc stopniowe wprowadzanie „emerytury 67" do 2029 r. było słuszną i rozsądną drogą. Do tego czasu długość życia w Niemczech wzrośnie o co najmniej trzy kolejne lata, a więc przy przejściu na emeryturę o dwa lata później okres poboru świadczenia emerytalnego nie będzie wcale krótszy niż dzisiaj, lecz dłuższy o co najmniej jeden pełny rok. Ponieważ nie wszyscy osiągają obowiązujący obecnie wiek emerytalny, to i przyszły wiek emerytalny, wyznaczony na 67 lat, będzie tylko punktem orientacyjnym zarówno dla osób wcześniej przechodzących na emeryturę, jak i tych – mamy nadzieję – coraz liczniejszych ludzi, którzy będą chcieli zachować aktywność zawodową dłużej niż do osiągnięcia regularnego wieku emerytalnego. Elastyczne podejście do przechodzenia na emeryturę po podniesieniu wieku emerytalnego jest sprawą ważną, ponieważ ludzie różnią się od siebie – jedni lubią swoją pracę, inni nie, wielu zachowuje dobre zdrowie, ale przecież nie wszyscy. Nowoczesne państwo socjalne musi elastycznie podchodzić do różnorodnych oczekiwań i potrzeb, a przy tym podnieść przeciętny wiek emerytalny.

Ten proces dostosowawczy nie będzie mógł się zakończyć po 2030 r. Ale nie ma sensu spekulować teraz o emeryturze w wieku 69, 70 lub nawet 72 lat. Zamiast tego powinniśmy raczej wprowadzić pewien rodzaj mechanizmu, który pozwoli na zachowanie stałych proporcji życia, czyli reguły dopasowywania wieku emerytalnego do oczekiwanej

długości życia. Jeśli długość ta będzie nadal rosnąć tak szybko, jak obecnie, to i wiek emerytalny będzie odpowiednio podnoszony; jeśli wzrost będzie wolniejszy, wiek przechodzenia na emeryturę także będzie mógł wzrastać wolniej. Miejmy tylko nadzieję, że będziemy zdrowsi od Rosjan i Amerykanów. Przy czym dostosowanie do aktualnej oczekiwanej długości życia nigdy nie powinno być polityczną decyzją typu „dosyć", lecz automatycznym, ustawowo ustanowionym mechanizmem.

Lata życia w zdrowiu, zyskane dzięki postępowi medycyny, stanowią klucz do tego, by zagrożenie demograficzne przerodziło się w szansę. Rozwiązania są tu oczywiste: ludzie mogą pracować dłużej, ponieważ dłużej pozostają zdrowi. Oferuje się im więcej możliwości kształcenia i doskonalenia zawodowego, by mogli być produktywni także w drugiej połowie życia. Natomiast osoby, które nadal wykonują pracę wyczerpującą psychicznie i fizycznie, potrzebują lepszej ochrony i więcej działań prewencyjnych.

Nowoczesne badania realizowane na styku nauk społecznych i ekonomicznych z jednej strony oraz medycyny z drugiej pokazują, że wszystko to jest możliwe i wykonalne. Munich Center for the Economics of Aging (MEA), placówka naukowa Towarzystwa Maxa Plancka, prowadzi szeroko zakrojone badania polegające na mierzeniu poziomu zdrowia ludzi na terenie Europy i łączeniu uzyskanych wyników z ekonomicznymi i społecznymi warunkami ich życia. W programie Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe (SHARE) od 2004 r. przebadano ponad 110 000 osób, mierząc ich stan zdrowia, przy czym wiele z tych osób ankietowano wielokrotnie w okresie sięgającym już ponad 12 lat. Opracowanie pokazuje między innymi zmianę stanu zdrowia Niemców pomiędzy 60 i 69 rokiem życia, a więc w tym okresie, o którym obecnie tak wiele się dyskutuje w kontekście emerytury 67 oraz innych propozycji mających na celu wydłużenie czasu pracy zawodowej osób starszych. Wynik jest uderzająco dobry i to niezależnie od metody zastosowanej do pomiaru zdrowia. 78 proc. 60-latków określiło stan swojego zdrowia jako dobry, bardzo dobry lub znakomity; 10 lat później odpowiedzi takiej udzieliło tylko o 4 proc. mniej ankietowanych. 65 proc. 60-latków nie miało żadnych ograniczeń funkcjonalnych; 10 lat później osoby takie stanowiły 61 proc., a więc ciągle prawie dwie trzecie badanych. Należy jednak dodać, że w obrębie każdej grupy wiekowej występowały znaczne różnice. Były one dużo większe niż różnice między 60- i 69-latkami. W Niemczech, w zdecydowanie większym stopniu niż na przykład w Skandynawii, uwidacznia się zależność pomiędzy wykształceniem, dochodem i stanem zdrowia: osoby, których poziom wykształcenia rodziców był niski, nie tylko mniej zarabiają w późniejszym życiu, lecz charakteryzują się także gorszym stanem zdrowia; i odwrotnie – ludzie o słabszym zdrowiu wykonują często zawody, w których zarabiają mniej.

Badania ilościowe pokazują także, że wydajność osób starszych wcale nie musi być mniejsza niż młodych. W kolejnym programie centrum MEA prowadzono intensywne obserwacje – ponad 1,2 miliona razy – robotników pracujących przy taśmie w pewnym niemieckim zakładzie montażu ciężarówek. Okazało się, że doświadczenie i wydolność fizyczna zdają się nawzajem uzupełniać: co prawda wydajność spada wraz z wiekiem, ale za to wtedy wzrasta doświadczenie. Szczegółowa analiza pokazuje, że 50–60-letni

pracownicy są bardziej wydajni niż ich 25–35-letni koledzy, rzadziej bowiem popełniają poważne błędy, których skorygowanie pociąga za sobą naprawdę wysokie koszty.

Drugie opracowanie pokazuje, że nie jest to bynajmniej przypadek jednostkowy dotyczący tylko przemysłu przetwórczego. MEA przeprowadziło prawie 5 milionów pomiarów procesów pracy w branży ubezpieczeniowej. I ponownie okazało się, że średnia wydajność pracy nie zależy od wieku. Jeśli dokładniej przyjrzeć się szczegółom, widać, że przy względnie monotonnych i powtarzalnych czynnościach ludzie z wiekiem faktycznie pracują wolniej, ale w pracy wymagającej intelektualnie – w przypadku ostatniego badania było to na przykład przygotowanie umów lub indywidualna obsługa klientów – ich wydajność wzrasta.

Jest więc logiczne, że doświadczenie starszych pracowników należy cenić, a nie tracić na skutek ich wcześniejszego przechodzenia na emeryturę. Kraj, w którym oczekiwana długość życia stale wzrasta, potrzebuje wyższego wieku emerytalnego. W przyszłości starsi pracownicy powinni korzystać z lepszej oferty szkolenia i doskonalenia zawodowego, by poznawać nowe technologie i dzięki temu zachować elastyczność. Wzorem na tym polu są kraje skandynawskie, gdzie osoby powyżej 40 roku życia otrzymują znacznie większe wsparcie niż w Niemczech. Potrzeba lepszej oferty doskonalenia zawodowego i kształcenia permanentnego jest w naszym kraju kwestią bezsporną z politycznego punktu widzenia, a w sensie ekonomicznym to po prostu truizm. Dotychczas pozostaje jednak w sferze deklaracji bez pokrycia, ponieważ pracodawcy, pracownicy i państwo spierają się o finansowanie.

Uelastycznienie dostępu do emerytury

To tyle, jeśli chodzi o analizę średnich wyników na przestrzeni czasu. Nie można jednak przyjąć jednego właściwego wieku emerytalnego, który będzie w danym czasie obowiązywać wszystkich. Ludzie za bardzo się różnią. Przykłady podaliśmy na początku: zdrowie, warunki pracy, zainteresowania, stosunek do rodziny – a różnice dotyczą przecież nie tylko ludzi, lecz także warunków życia. By dostosować wybór wieku emerytalnego do sytuacji życiowej i indywidualnych możliwości, potrzebna jest więc elastyczność.

Ogólnie mówiąc, elastyczne przechodzenie na emeryturę oznacza umożliwienie pracownikom stopniowego redukowania wymiaru czasu pracy pod koniec kariery zawodowej i dodatkowego zarobkowania już po przejściu na emeryturę.

Ale to łatwiej powiedzieć, niż zrealizować. Nie bez powodu rząd Republiki Federalnej Niemiec podchodzi do problemu elastycznej emerytury z dużą ostrożnością. Tak więc po osiągnięciu regularnego wieku emerytalnego można dzięki dodatkowym źródłom dochodu uniknąć gwałtownego obniżenia standardu życia, bo przecież emerytura jest z reguły znacznie niższa niż dochód uzyskiwany z pracy. A to będzie skłaniać starszych pracowników do zwiększania aktywności zawodowej. Z kolei elastyczność przed osiągnięciem granicy wieku emerytalnego może obniżać wolumen pracy osób starszych.

Możliwość wcześniejszego pobierania emerytury częściowej będzie bowiem zachęcać do ograniczenia czasu pracy. Aby jednak elastyczność – tak bardzo pożądana przez starszych pracowników – nie następowała kosztem młodszych płatników składek, należy pogodzić finansowe konsekwencje wyboru elastycznego wieku emerytalnego dla całej wspólnoty ubezpieczonych z indywidualnymi korzyściami dla pracowników starszych. I tu główną rolę odgrywają nielubiane podwyższenia składek i obniżenia świadczeń, występujące przy dostępie do ubezpieczenia emerytalno-rentowego.

Do celów analizy skutków finansowych generowanych przez elastyczne modele emerytalne – a więc także na potrzeby dyskusji politycznej w tym zakresie – ważne jest rozróżnienie pomiędzy wejściem w fazę wypłaty świadczenia z ubezpieczenia emerytalno-rentowego a wyjściem z rynku pracy. Są to dwa momenty dotyczące dwóch oddzielnych decyzji ekonomicznych. W praktyce obydwa momenty i towarzyszące im decyzje są często ze sobą powiązane, choć – ze względu na różne przepisy dotyczące wcześniejszych emerytur – na pewno nie zawsze tak jest. Dyskutowane tu uelastycznienie jeszcze bardziej oddziela te decyzje od siebie.

Dla ubezpieczenia emerytalno-rentowego znaczenie ma przede wszystkim pierwsza decyzja, a i to tylko wtedy, gdy system emerytalny nie jest „neutralny" w stosunku do wieku przejścia na emeryturę. Z ekonomicznego punktu widzenia „ceną" za dłuższy okres poboru świadczeń jest niższa emerytura (tzn. obniżenie świadczenia), a nagrodą za krótszy okres poboru – wyższa emerytura (tzn. podwyższenie świadczenia). Konsekwencje finansowe dla całej wspólnoty ubezpieczonych pojawiają się tylko wtedy, gdy owa cena nie jest obliczona poprawnie, a więc podwyższenia i obniżenia świadczeń są zbyt wysokie lub zbyt niskie. Jeśli do tego dojdzie, pojawiają się skutki o charakterze fiskalnym oraz czynniki wpływające na ofertę pracy, co także ma wpływ na finanse państwa.

Druga decyzja – wyjście z fazy życia zawodowego – to przede wszystkim kwestia wyważenia pomiędzy dobrodziejstwem korzystania z czasu wolnego zamiast chodzenia do pracy a dostępem do dóbr konsumpcyjnych, na który pozwala wynagrodzenie za pracę, zwykle wyższe od świadczeń emerytalnych. „Ceną" za korzystanie z czasu wolnego jest brak wynagrodzenia za pracę. Konsekwencje dla budżetu są różnorodne i powszechnie znane (podatek od wynagrodzeń, ubezpieczenia społeczne, podatek obrotowy od zwiększonej konsumpcji itd.).

Zachowania przed osiągnięciem granicy wieku emerytalnego lub po nim rozkładają się w Niemczech bardzo niesymetrycznie.

Elastyczne wychodzenie z życia zawodowego przed osiągnięciem normalnego wieku emerytalnego jest całkiem popularne. Przy tym korzystanie z elastycznych modeli przy przejściu na emeryturę odbywa się obecnie w Niemczech – gdzie 400 000 osób zdecydowało się na taką możliwość – prawie wyłącznie w formie zmniejszonego wymiaru czasu pracy w okresie przedemerytalnym. Natomiast emerytura częściowa jest wybierana przez mniej niż 0,25 proc. ubezpieczonych, co w liczbach bezwzględnych daje zaledwie 1600 osób. Szczególnie interesująca jest obserwacja, że 90 proc. osób decydujących się na zmniejszony wymiar czasu pracy w okresie przedemerytalnym wybiera model blokowy. Stopniowe przechodzenie w stan spoczynku odbywa się więc zasadniczo tylko na

papierze, ponieważ pracownicy (zapewne w porozumieniu ze swoimi pracodawcami) zwykle od razu całkowicie rezygnują z życia zawodowego. Badania wskazują jednak, że większość ubezpieczonych chciałaby stopniowego przechodzenia na emeryturę, czyli formy absolutnie dostępnej w ramach obowiązujących obecnie przepisów.

Łączenie dochodu uzyskiwanego z pracy zarobkowej ze świadczeniem emerytalnym po osiągnięciu regularnego wieku emerytalnego zapewnia pracownikom – ze względu na brak limitu wysokości osiąganych zarobków – znacznie większą elastyczność. Ubezpieczeni mogą pobierać pełną lub częściową emeryturę obok wynagrodzenia za pracę. Mimo to takie rozwiązanie jest mało popularne. Powodem są być może sztywne przepisy dotyczące okresu przed osiągnięciem granicy wieku emerytalnego, ponieważ raz podjęte decyzje o zakończeniu kariery zawodowej w tym przedziale wiekowym są z reguły rzadko poddawane rewizji. Dlatego po osiągnięciu wieku emerytalnego tylko nieliczni pracownicy podejmują pracę zawodową.

Analiza dostępnych obecnie w Niemczech modeli elastycznego przechodzenia na emeryturę pokazuje, że dotychczas w naszym kraju prawie nie korzystano z form stopniowego wychodzenia z życia zawodowego. Może być wiele powodów tego stanu rzeczy. Z jednej strony wydaje się, że przy przejściu na wcześniejszą emeryturę pracownicy chętniej wybierają całkowite zakończenie życia zawodowego. Ma to także związek z bodźcami finansowymi, jakie oferują dostępne obecnie modele, ponieważ kontynuacja pracy w systemie zmniejszonego wymiaru godzin w okresie przedemerytalnym nie jest dostatecznie nagradzana. Dodatkowo również pracodawcy wydają się preferować modele blokowe, co może być powodowane trudnościami z zakładową organizacją pracy przy zmniejszonym wymiarze godzin.

Z perspektywy międzynarodowej widać, że przepisy przewidujące subwencjonowanie przez państwo lub przedsiębiorstwa zatrudnienia na część etatu prowadzą wprawdzie do zwiększenia uczestnictwa w rynku pracy, ale często powodują jednocześnie redukcję wolumenu pracy. Doświadczenia austriackie (wzrost zatrudnienia o 1 proc., ale wolumen pracy mniejszy o 29 proc.) mogą mieć duże znaczenie także dla Niemiec. Z ekonomicznego punktu widzenia jest to logiczne. Pracownicy decydując się na zmniejszony wymiar czasu pracy, mogą dzięki subwencji zwiększyć swoje wynagrodzenie godzinowe. Podwyższenie dochodu prowadzi wtedy do większego zapotrzebowania na czas wolny. Nie ma natomiast efektu zastąpienia, który przy wzroście wynagrodzeń zakłada zwiększoną ofertę pracy, ponieważ wyższe wynagrodzenie godzinowe jest dostępne tylko w przypadku zatrudnienia na część etatu.

Przykład Szwecji pokazuje, że likwidacja wszelkich limitów dotyczących dodatkowego zarobkowania i możliwość dowolnego łączenia dochodu z pracy z emeryturą, dostępna po osiągnięciu określonego wieku minimalnego (61 lat), pozwala na oddzielenie momentu rozpoczęcia poboru świadczeń emerytalnych od momentu odejścia z życia zawodowego. W rezultacie szwedzcy ubezpieczeni w większym stopniu łączą dochody uzyskiwane z pracy zawodowej ze świadczeniami emerytalnymi. Okazało się jednak, że wyznaczenie minimalnego wieku emerytalnego na 61 lat doprowadziło w Szwecji do obniżenia przeciętnego wieku przechodzenia na emeryturę. Ze względu na związane

z tym konsekwencje dla finansów państwa zdecydowano więc, że w przyszłości granica zostanie podniesiona do 63 roku życia.

W sumie więc doświadczenia innych krajów w zakresie elastycznych programów przechodzenia na emeryturę pokazują, że subwencjonowanie pracy w zmniejszonym wymiarze godzin wpływa pozytywnie na udział starszych pracowników w życiu zawodowym, ale z reguły prowadzi też do zmniejszenia wolumenu pracy, a to właśnie ten ostatni czynnik ma większe znaczenie dla gospodarki narodowej. W dużym stopniu wynika to stąd, że tylko nieliczne spośród omówionych systemów emerytalnych są neutralne w kwestii stosowania zachęt, a nawet implikują negatywne konsekwencje dla osób pracujących dłużej. Do indywidualnych preferencji dotyczących wcześniejszego przechodzenia na emeryturę dochodzą więc jeszcze zachęty finansowe z systemu emerytalno-rentowego.

Można z tego wyciągnąć wniosek, że chcąc pozostawić ubezpieczonym możliwość wyboru właściwego dla nich wieku emerytalnego, należy najpierw tak ukształtować system emerytalno-rentowy, by był on neutralny pod względem stosowanych bodźców. Jak pokazują doświadczenia austriackie, oznacza to, że podwyższenia i obniżenia świadczenia emerytalnego muszą być wyższe niż w Austrii (ok. 4,5 proc. za każdy rok), a więc i znacznie wyższe od obowiązujących obecnie w Niemczech (3,6 proc. za każdy rok). Obliczane często w literaturze naukowej neutralne pod względem stosowanych bodźców dodatki i odjęcia od emerytury sytuują się na poziomie ok. 6,5 proc. i powinny być nieco niższe w przypadku osób młodszych (w wieku poniżej 63 lat) i zdecydowanie wyższe w późniejszych latach (po 67 roku życia). W tak ukształtowanym *level playing field* można by całkowicie zrezygnować z limitów w zakresie dodatkowego zarobkowania.

Ponadto wydaje się, że dążenie do elastycznych form zatrudnienia charakteryzujących się zmniejszoną liczbą godzin pracy jest trudnym wyzwaniem dla przedsiębiorstw. Wspierające działania pracodawców mogłyby jednak pomóc w zwiększeniu poziomu zatrudnienia osób starszych i lepszym wykorzystaniu potencjału zarobkowego tej grupy wiekowej.

Podsumowanie

Nie ma czegoś takiego, jak stały, wyznaczony na zawsze i dla wszystkich, „właściwy" wiek emerytalny. Na przestrzeni czasu nie może on bowiem pozostawać bez zmian, a w jednym określonym momencie nie może być jednakowy dla wszystkich ubezpieczonych, bo wtedy nigdy nie będzie w stanie uwzględnić różnorodności ludzi i ich warunków życiowych.

Na pytanie, jak najlepiej dostosować przeciętny wiek emerytalny do zmian w kondycji zdrowotnej społeczeństwa, której konsekwencją jest jak dotąd stały wzrost oczekiwanej długości życia, można udzielić stosunkowo prostej odpowiedzi. Trzeba mianowicie zachować proporcje poszczególnych etapów życia. Dłuższe życie pozwala na dłuższy okres kształcenia i poboru świadczeń; ale to oznacza, że także czas aktywności zawodowej

musi proporcjonalnie wzrosnąć. Wprowadzając prostą zasadę 2:1, która byłaby stosowana np. co 5 lat, można zagwarantować zachowanie proporcji i jednocześnie uwolnić politykę od nielubianego tematu wieku emerytalnego.

Trudniejsza do rozwiązania jest natomiast kwestia, jak ukształtować dostęp do emerytury na tyle elastycznie, by jedni mogli na nią przechodzić wcześniej, a inni później, i to bez uszczerbku dla wspólnoty wszystkich ubezpieczonych. Jak pokazują doświadczenia wielu krajów, wymaga to przede wszystkim podniesienia dodatków i odjęć od świadczeń emerytalnych do poziomu zapewniającego neutralność oraz zmniejszenia oporu pracodawców wobec zatrudniania pracowników w niepełnym wymiarze czasu pracy.

Obydwa problemy niosą za sobą dalsze implikacje. Dłuższa faza aktywności zawodowej wymaga na przykład elastyczniejszej organizacji kształcenia i zdecydowanie szerszej oferty doskonalenia zawodowego. Aby ludzie mogli pracować także w bardziej zaawansowanym wieku, należy odpowiednio wcześnie przenosić ich ze stanowisk wymagających wykonywania pracy wyczerpującej fizycznie i psychicznie i oferować im możliwość przekwalifikowania. Potrzebna do tego zmiana mentalności i niezbędne przekształcenia strukturalne stanowią wielkie zadania dla państwa, pracodawców i pracowników. A te w dobie cyfryzacji i przyspieszającego postępu techniki w gospodarce 4.0 i tak są już spóźnione.

prof. dr Axel Börsch-Supan
dyrektor ds. prawa i polityki społecznej
w Munich Center for the Economics of Aging (MEA)
w Towarzystwie Wspierania Nauki im. Maxa Plancka,
profesor Uniwersytetu Technicznego w Monachium

Demography and the time of professional activity: what is the «right» retirement age?

The retirement age should not be a constant value, but adjusted to the demographic situation of society and the finances of the pension system. On the other hand, at the same time, it should correspond to the diversity of citizens and their living conditions, health and the possibility of continuing work, which justifies the statement that it cannot be an equal age for all. The author of the study seeks a compromise between the diverging interests of particular social groups and answers the question as to whether an „appropriate" retirement age is the right wording.

Key words: retirement age, life expectancy, flexible access to retirement

Hanna Zalewska

Wybrane zagadnienia i dane statystyczne opisujące problem wieku emerytalnego

W artykule omówiono wybrane czynniki mające wpływ na moment przejścia na emeryturę, w tym ekonomiczne, które decydują o możliwości finansowania systemu emerytalnego w przyszłości. Szczególny nacisk położono na czynniki takie jak stan zdrowia oraz wysokość świadczenia. Po analizie nasuwa się wątpliwość, czy można jednoznacznie przesądzić o definicji właściwego wieku emerytalnego.

Słowa kluczowe: właściwy wiek emerytalny, stan zdrowia, wysokość emerytury

Otrzymano: 19.12.2017
Zaakceptowano po recenzjach: 19.07.2018

„Zdarzeniem ubezpieczeniowym jest również osiągnięcie wieku, z którym wiąże się zaprzestanie aktywności zawodowej i utrata płynących stąd dochodów. Wiek ten, określany w dawnych ustawach ubezpieczeniowych jako starość, a obecnie jako wiek emerytalny, powoduje zazwyczaj osłabienie sprawności organizmu, obniżenie wydajności pracy, zwiększoną chorobowość i wynikającą stąd trudność utrzymania się w regularnym zatrudnieniu".

prof. Wacław Szubert,
Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987*

Wstęp

Powyższy cytat pochodzi z lat 80. XX w. W tych dwóch krótkich zdaniach prof. Szubert wskazał na ewolucję, jaka dokonała się na przestrzeni lat. Dawniej wiek przejścia na emeryturę określano jako wiek starczy, starość. Współcześnie wiek przejścia na emeryturę to po prostu wiek emerytalny. Można powiedzieć, że jest on podstawowym elementem systemu emerytalnego. Wiek emerytalny niewiele się zmieniał w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat – od momentu wprowadzenia pierwszych państwowych ubezpieczeń emerytalnych kształtował się na ogół na poziomie 65 lat dla mężczyzn i 60 lat dla kobiet. W wielu krajach dokonywano zmian wieku emerytalnego, dokładano elementy, które można nazwać socjalnymi. W Polsce przez dziesięciolecia istniał przepis, który dla kobiet z odpowiednim stażem pracy ustalał wiek emerytalny na *de facto* 55 lat. W efekcie rzeczywisty wiek przechodzenia na emeryturę w Polsce był daleki od wieku ustawowego zarówno w przypadku kobiet, jak i mężczyzn.

Temat wieku emerytalnego jest bardzo złożony, można go rozpatrywać na wielu płaszczyznach. Organizatorzy polsko-niemieckiej konferencji, której tematem przewodnim była adekwatność systemów emerytalnych, postawili przede mną trudne zadanie – poprosili o zdefiniowanie pojęcia właściwy wiek emerytalny. Na wstępie nasuwa się kilka pytań – właściwy dla kogo, właściwy dlaczego, czy istnieje poziom wieku emerytalnego ogólnie satysfakcjonujący.

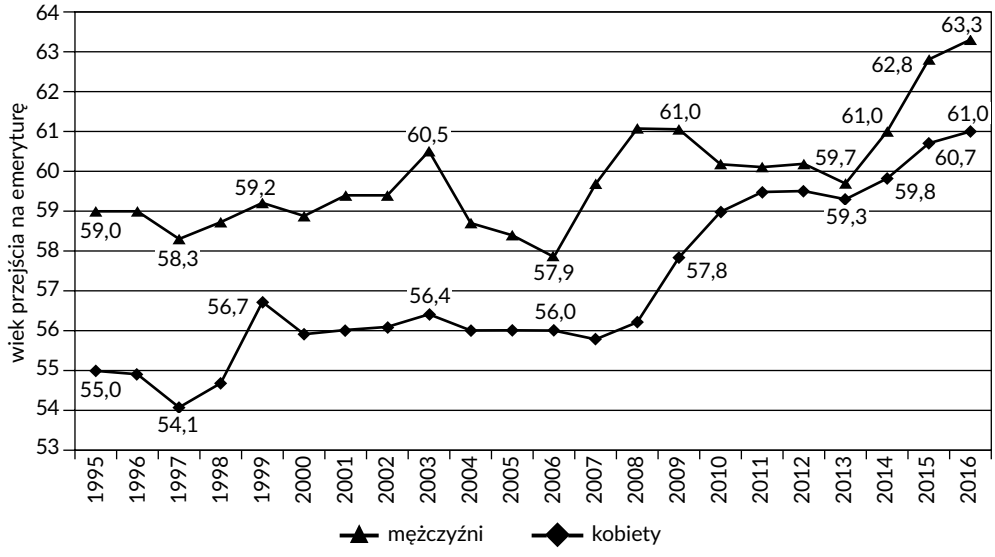
Moim zdaniem kategoria właściwego wieku emerytalnego może być rozpatrywana z różnych ujęć. W niniejszym opracowaniu przedstawię dwa z nich, które, jak się wydaje, pokazują złożoność tego zagadnienia:

1. perspektywa ubezpieczeń społecznych (ekonomiczna), czyli wszystkie aspekty wpływające na możliwości finansowania ubezpieczenia emerytalnego;
2. perspektywa ubezpieczonego, potencjalnego emeryta – chodzi tu nie tylko o poziom świadczeń emerytalnych, lecz także o ogólnie rozumiany komfort życia na emeryturze.

Perspektywa ubezpieczeń społecznych (ekonomiczna)

Jak napisałam we wstępie, perspektywa ekonomiczna to wszystkie czynniki wpływające na finansowanie ubezpieczenia emerytalnego. Zanim przejdę do, jakże istotnych, kwestii demograficznych, chcę zwrócić uwagę na kształtowanie się wieku przechodzenia na emeryturę w Polsce na przestrzeni lat. Dane na ten temat przedstawia wykres 1.

Wykres 1. Średni wiek osób przechodzących na emeryturę wypłacaną przez ZUS w latach 1995–2016



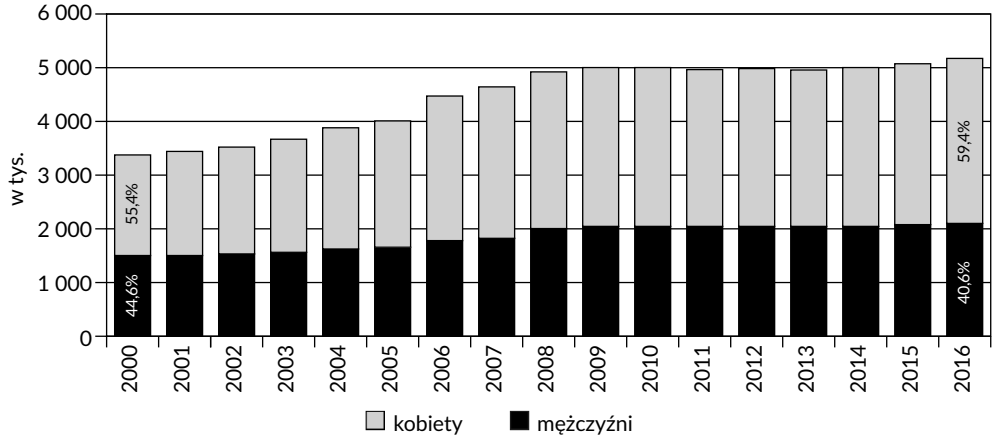
Źródło: opracowanie własne Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuarialnych Centrali ZUS

Widać, że pomimo wieku ustawowego 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn rzeczywisty wiek emerytalny obu płci daleki był od tych wielkości. Dla przykładu w 1995 r. rzeczywisty wiek przejścia na emeryturę kobiet wyniósł 55 lat i był o 5 lat niższy od ustawowego, w przypadku mężczyzn rzeczywisty wiek przejścia na emeryturę wyniósł 59 lat i był o 6 lat niższy od tego określonego ustawą.

Dopiero wygaszanie przepisów umożliwiających wcześniejsze przechodzenie na emeryturę spowodowało podwyższenie wieku przechodzenia na to świadczenie. Wprowadzenie przepisów o podwyższeniu ustawowego wieku emerytalnego – sukcesywnie od 2013 r. – wpłynęło wyraźnie na podwyższenie rzeczywistego wieku przechodzenia na emeryturę. Już w 2016 r. wiek przejścia na emeryturę był wyraźnie wyższy i wyniósł 61 lat dla kobiet i 63,3 lata dla mężczyzn. Zmiana przepisów polegająca na obniżeniu ustawowego wieku emerytalnego do poprzedniego poziomu, tj. 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn, niewątpliwie odwróci trendy z ostatnich lat, zwłaszcza w przypadku kobiet.

Od lat obserwujemy także wyraźny wzrost liczby emerytów. W 2000 r. wypłaciliśmy emerytury dla 3,4 mln osób, a w 2016 r. już dla 5,2 mln osób. Oznacza to wzrost liczby emerytów w tym okresie o 53 proc. Kształtowanie się liczby osób pobierających emeryturę wypłacaną przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych obrazuje poniższy wykres.

Wykres 2. Liczba osób pobierających emeryturę wypłacaną przez ZUS w latach 2000–2016



Źródło: opracowanie własne Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuarialnych Centrali ZUS

Na wzrost liczby emerytów, poza czynnikami demograficznymi i wiekiem emerytalnym, miała wpływ także zmiana przepisów, w wyniku której renciści osiągający wiek emerytalny przenoszeni są z urzędu na emeryturę. Chciałabym także zwrócić uwagę na jeszcze jedną tendencję, a mianowicie rosnący udział kobiet w populacji emerytów. W 2000 r. udział kobiet w populacji emerytów wyniósł 55,4 proc., natomiast w 2016 r. już 59,4 proc.

Struktura demograficzna to punkt wyjścia do analizowania systemu emerytalnego w kontekście możliwości jego finansowania. W większości krajów świata obserwujemy proces starzenia się społeczeństwa. To wynik zarówno zmniejszania się współczynników dzietności, jak i wydłużania się przeciętnej długości życia człowieka. O ile bowiem jeszcze w 1990 r. udział osób w wieku 60 lat i więcej w populacji na świecie kształtował się na poziomie 9,2 proc., to w 2013 r. osiągnął poziom 11,7 proc., a prognozy przewidują dalszy wzrost udziału osób w wieku 60 lat i więcej w populacji świata.

Procesy demograficzne zachodzące w Polsce nie odbiegają od trendów światowych. W niektórych aspektach są nawet bardziej dynamiczne.

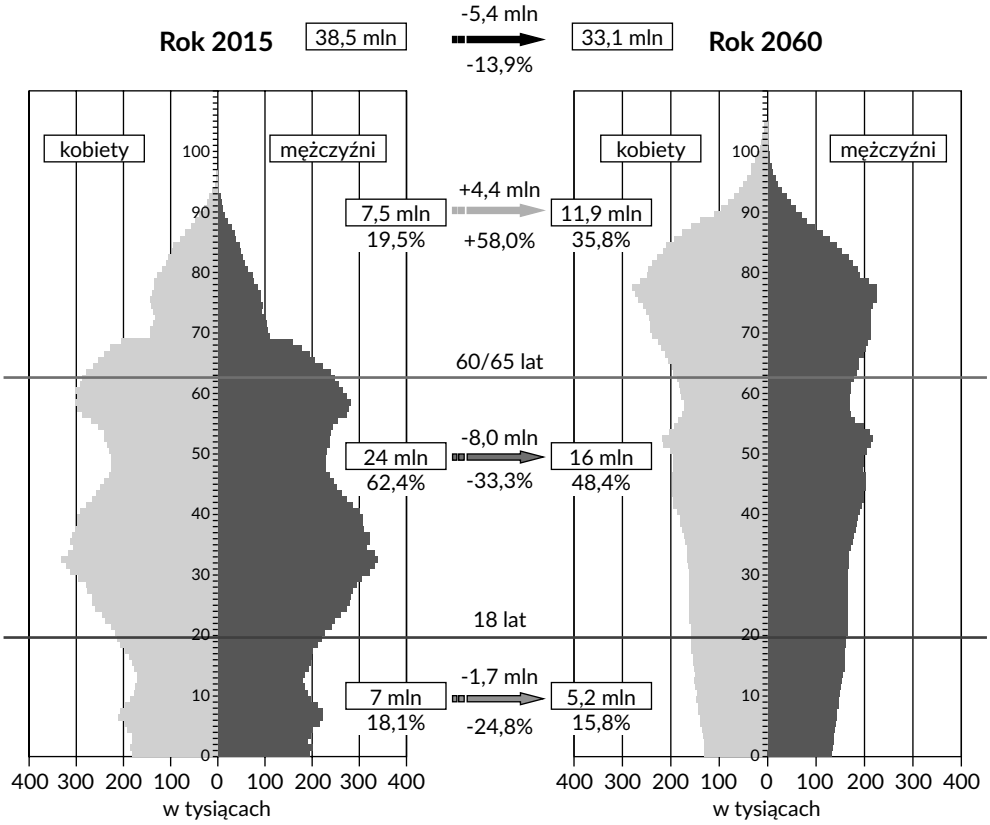
Zmiany demograficzne w Polsce to:

- niski poziom liczby urodzeń;
- zmniejszająca się śmiertelność;
- wydłużające się średnie dalsze trwanie życia (jako konsekwencja zmniejszającej się śmiertelności).

O tym, jak będzie się kształtowała sytuacja demograficzna Polski w przyszłości, informują prognozy demograficzne. Przyjrzyjmy się jednej z nich, tj. prognozie demograficznej Eurostatu (EUROPOP 2013, scenariusz główny)[1].

Ilustrację wyników prognozy demograficznej stanowią tzw. piramidy wieku.

Wykres 3. Piramidy wieku (EUROPOP 2013) dla Polski – rok 2015 i 2060



Źródło: opracowanie własne Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuarialnych Centrali ZUS

Zgodnie z prognozą EUROPOP 2013 (scenariusz główny) populacja Polski cały czas maleje (w horyzoncie do 2060 r.). Maleje również liczba osób w wieku produkcyjnym. Przez większość lat maleje liczba osób w wieku przedprodukcyjnym, a rośnie liczba osób w wieku poprodukcyjnym. W 2060 r. w porównaniu do 2015 r.:

- populacja ogółem zmaleje o 5,4 mln osób,
- populacja w wieku przedprodukcyjnym zmaleje o 1,7 mln osób,
- populacja w wieku produkcyjnym zmaleje o 8 mln osób,
- populacja w wieku poprodukcyjnym wzrośnie o 4,4 mln osób.

1 Zakład Ubezpieczeń Społecznych wykorzystał tę prognozę przy budowie „Prognozy wpływów i wydatków funduszu emerytalnego do 2060 r.".

Zmiany te obrazuje zamieszczona poniżej tabela (pokazująca prognozę populacji Polski w podziale na ekonomiczne grupy wieku).

Tabela 1. EUROPOP 2013 (scenariusz główny) (definicje ekonomicznych grup wieku po podwyższeniu wieku emerytalnego) – stan na koniec roku

	2015	2020	2030	2040	2050	2060
	w tysiącach					
Populacja ogółem	38 490	38 346	37 403	36 108	34 696	33 126
z tego:						
w wieku przedprodukcyjnym	6 959	6 954	6 223	5 561	5 499	5 230
w wieku produkcyjnym	24 020	23 843	22 926	22 385	19 834	17 759
w wieku poprodukcyjnym	7 511	7 548	8 253	8 162	9 362	10 137

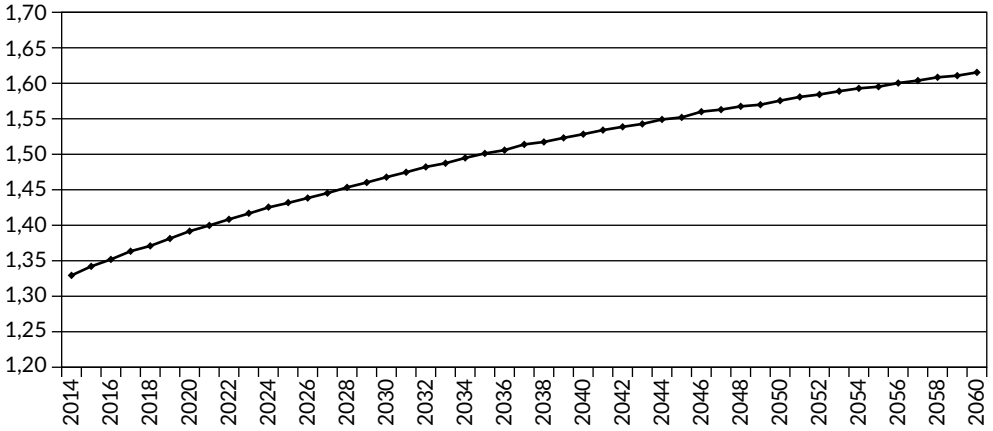
Źródło: opracowanie własne Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuarialnych Centrali ZUS

Zgodnie z prognozą Eurostatu EUROPOP 2013 liczebność populacji zmieni się w 2060 r. w porównaniu do 2015 r. następująco:

- populacja ogółem spadnie o 13,9 proc.,
- populacja w wieku przedprodukcyjnym spadnie o 24,8 proc.,
- populacja w wieku produkcyjnym spadnie o 33,3 proc.,
- populacja w wieku poprodukcyjnym wzrośnie o 58 proc.

Prognoza demograficzna EUROPOP 2013 zakłada poprawę współczynników dzietności ogólnej, ale współczynnik ten w perspektywie do 2060 r. utrzyma się na poziomie wyraźnie niższym niż poziom współczynnika dzietności gwarantujący prostą zastępowalność pokoleń (2,1). Zgodnie z prognozą demograficzną Eurostatu EUROPOP 2013 (scenariusz główny) współczynnik dzietności wzrośnie do poziomu 1,50 w 2035 r. i do poziomu 1,62 w 2060 r.

Wykres 4. Prognozowane współczynniki dzietności

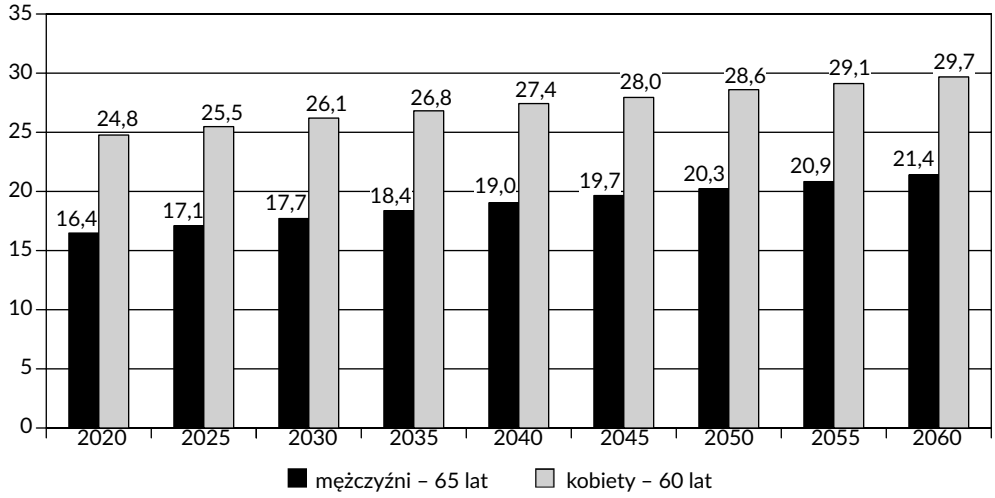


Źródło: Prognoza demograficzna EUROPOP 2013

Po II wojnie światowej średnie dalsze trwanie życia szybko wzrastało. Wzrost ten następował do około 1970 r. (wzrost w porównaniu do 1950 r. o przeszło 10 lat dla mężczyzn i przeszło 11 lat dla kobiet). Kolejnych 20 lat (lata 1970–1990) to okres stagnacji (w przypadku mężczyzn spadek średniego dalszego trwania życia o 0,73 roku, dla kobiet wzrost o 1,73 roku). Okres po 1991 r. to ponownie wzrost średniego dalszego trwania życia (wzrost w 2013 r. w porównaniu do 1991 r. o przeszło 7 lat dla mężczyzn i o przeszło 6 lat dla kobiet). Również EUROPOP 2013 przewiduje dalszy wzrost średniego dalszego trwania życia. W prognozie wyliczono, że średnie dalsze trwanie życia zerolatków w 2060 r. będzie wyższe niż w 2013 r. o 10 lat dla mężczyzn i o 7,4 roku dla kobiet.

Przez cały okres prognozy przewiduje się także wzrost średniego dalszego trwania życia dla osób w wieku 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn.

Wykres 5. Średnie dalsze trwanie życia (w latach) dla mężczyzn w wieku 65 lat oraz dla kobiet w wieku 60 lat – prognoza



Źródło: Prognoza demograficzna EUROPOP 2013

Jak widać z powyższych danych, średnie dalsze trwanie życia będzie zdaniem demografów nadal rosnąć – o ile w 2020 r. 60-letnia kobieta będzie mieć przed sobą 24,8 lat życia, to w 2060 r. – już 29,7 lat. Także dalsze trwanie życia 65-letnich mężczyzn będzie rosnąć – z 16,4 lat w 2020 r. do 21,4 lat w 2060 r.

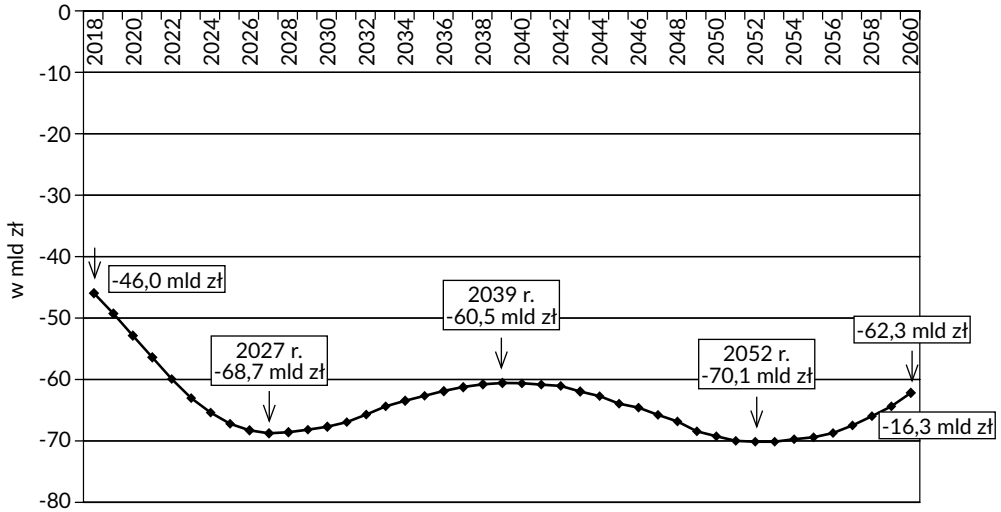
Potencjalna liczba lat przebywania na emeryturze będzie się zatem powiększać. Mamy więc do czynienia z sytuacją rosnącej liczby emerytów, także z powodu przewidywanego wzrostu dalszego trwania życia. Jak to wpłynie na sytuację finansową funduszu emerytalnego wyodrębnionego w ramach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych? Jak kształtować się będą wydatki na emerytury w przyszłości? Oczywiście na poziom wydatków na emerytury istotny wpływ ma także wysokość emerytur. Zagadnienie to, także w aspekcie zasad ustalania wysokości emerytur, zostanie omówione w dalszej części analizy.

Sytuacja finansowa każdego funduszu to relacja strony dochodowej i strony wydatkowej. Głównym źródłem dochodów funduszu emerytalnego są składki finansowane przez ubezpieczonych i płatników składek. Kwoty wpłaconych składek zależą zarówno od czynników demograficznych, makroekonomicznych, jak i od prawa regulującego te kwestie.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych opracowuje prognozy długoterminowe sytuacji finansowej zarówno Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, jak i funduszy będących jego składowymi, w tym emerytalnego, z którego finansowane są emerytury.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest zobowiązany na mocy ustawy do przygotowywania długoterminowej prognozy wpływów i wydatków funduszu emerytalnego.

Wykres 6. Saldo roczne funduszu emerytalnego w kwotach zdyskontowanych na 2016 r.



Źródło: opracowanie własne Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuarialnych Centrali ZUS

Przez cały okres prognozy (tzn. w latach 2018–2060) fundusz emerytalny generuje deficyty roczne, tzn. bieżące wpływy składkowe do funduszu emerytalnego oraz wpływy z tzw. „suwaka bezpieczeństwa" nie pokrywają wydatków na emerytury finansowane z tego funduszu oraz części odpisu na ZUS.

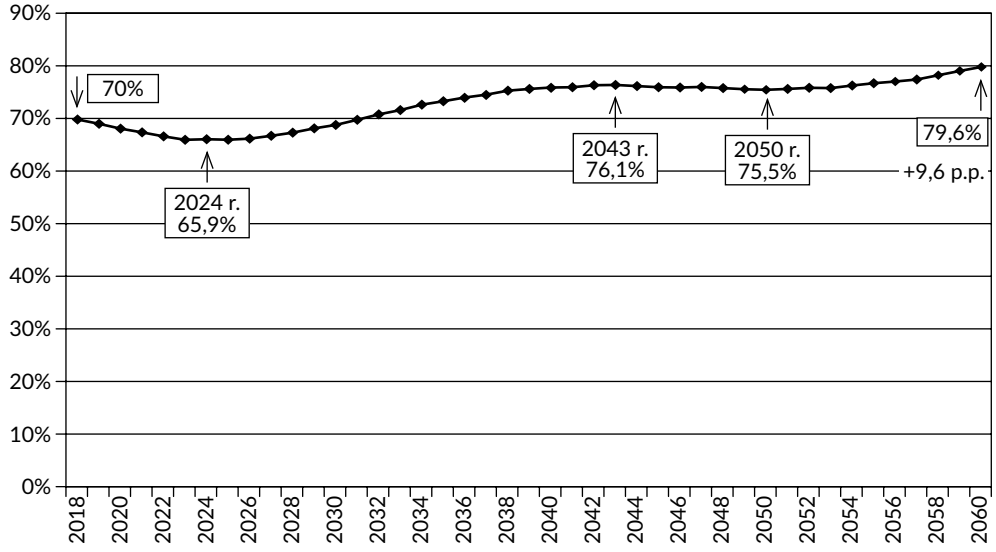
W latach 2018–2027 saldo roczne funduszu emerytalnego w kwotach zdyskontowanych inflacją na 2016 r. maleje, co oznacza pogłębianie się deficytu. Deficyt roczny funduszu emerytalnego rośnie z 46,0 mld zł w 2018 r. do 68,7 mld zł w 2027 r. Następnie w latach 2028–2039 saldo roczne funduszu emerytalnego rośnie do -60,5 mld zł w 2039 r. Po 2039 r. saldo roczne funduszu emerytalnego ponownie maleje do -70,1 mld zł w 2052 r., aby w latach 2053–2060 ponownie wzrastać. W 2060 r. prognozowany deficyt roczny funduszu emerytalnego wyniesie 62,3 mld zł i będzie większy o 16,3 mld zł niż w 2018 r.

Pogłębianie się deficytu rocznego funduszu emerytalnego w pierwszym okresie prognozy związane jest w dużej mierze z przechodzeniem na emerytury osób, które nie miały prawa do emerytur wcześniejszych oraz osób z wyżu demograficznego lat powojennych, a także z obniżeniem ustawowego wieku emerytalnego. Na spadek deficytu rocznego funduszu emerytalnego w latach 30. XXI w. wpływ ma przechodzenie na emerytury osób z niżu demograficznego lat 60. ubiegłego wieku. Pogorszenie sytuacji finansowej funduszu emerytalnego po 2039 r. związane jest między innymi z przechodzeniem na emerytury osób z wyżu demograficznego lat 80. XX w. Wzrost salda rocznego funduszu emerytalnego prognozowany od 2053 r. wynika w dużej mierze z przechodzenia na emerytury osób z niżu demograficznego przełomu XX i XXI w.

Inaczej zachowuje się saldo roczne funduszu emerytalnego wyrażone w procencie PKB. Po okresie spadku salda rocznego funduszu emerytalnego w procencie PKB z -2,29 proc. w 2018 r. do -2,64 proc. w 2024 r. następuje wzrost salda do poziomu -1,54 proc. w 2047 r.

W latach 2047–2050 saldo utrzymuje się na mniej więcej stałym poziomie. Następnie saldo roczne funduszu emerytalnego w procencie PKB ponownie rośnie i osiąga w 2060 r. -1,17 proc., czyli poziom o 1,13 p.p. większy niż w 2018 r. Inne zachowanie salda rocznego funduszu emerytalnego w procencie PKB niż w kwotach zdyskontowanych inflacją na 2016 r. wynika z tego, że produkt krajowy brutto rośnie szybciej niż deficyt wyrażony w złotówkach.

Wykres 7. Wydolność funduszu emerytalnego



Źródło: opracowanie własne Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuarialnych Centrali ZUS

Wydolność funduszu emerytalnego – rozumiana jako iloraz wpływów i wydatków funduszu emerytalnego – zachowuje się podobnie do salda rocznego w procencie PKB. Wydolność funduszu emerytalnego maleje z 70,0 proc. w 2018 r. do 65,9 proc. w 2024 r., po czym

rośnie do 2043 r. (76,1 proc.). W latach 2044–2050 wydolność funduszu emerytalnego nieznacznie maleje do 75,5 proc. w 2050 r. Po 2050 r. wydolność funduszu emerytalnego ponownie wzrasta i w 2060 r. wynosi 79,6 proc., tzn. o 9,6 p.p. więcej niż w 2018 r.

Przedstawiona perspektywa sytuacji finansowej funduszu emerytalnego przygotowana przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie napawa optymizmem. Widać wyraźnie, że deficyt roczny będzie się pogłębiał. Tym niemniej wydolność funduszu emerytalnego (przy przyjętych przez Ministerstwo Finansów założeniach makroekonomicznych) będzie wyższa. Ten czynnik, jak też utrzymująca się na zbliżonym poziomie relacja salda do PKB pozwalają sądzić, że nadal będzie możliwe finansowanie deficytu, np. z dotacji z budżetu państwa.

Perspektywa ubezpieczonego, potencjalnego emeryta

Perspektywę ubezpieczonego, potencjalnego emeryta stanowią te elementy, które powodują, że ubezpieczony podejmuje decyzję o przejściu na emeryturę. Chodzi tu nie tylko o poziom świadczenia emerytalnego, lecz także o szereg innych czynników, które wpływają na ogólny komfort życia na emeryturze. Można wskazać m.in. na:

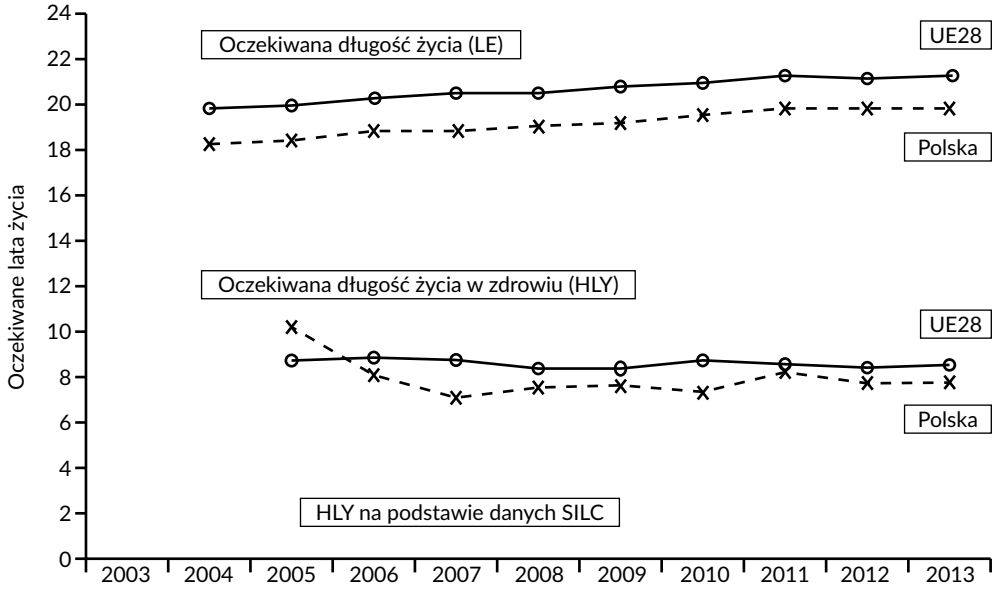
- sytuację na rynku pracy,
- rodzaj wykonywanej pracy,
- stan zdrowia,
- poziom wykształcenia,
- sytuację rodzinną,
- sytuację ekonomiczną,
- poziom emerytury,
- plany na przyszłość.

To oczywiście tylko część z powodów. Decyzja o przejściu na emeryturę ma charakter indywidualny, determinuje ją wiele różnych okoliczności. Te wymienione wyżej nie są ustawione według rangi. Wśród nich znajdują się zarówno czynniki obiektywne, np. sytuacja na rynku pracy, jak i subiektywne, np. plany na przyszłość. Niewątpliwie ważnym elementem decydującym o momencie przejścia na emeryturę przez konkretną osobę jest stan zdrowia, który pozwala bądź nie na dalszą pracę. Jak pokazują demografowie, żyjemy coraz dłużej i będziemy żyć coraz dłużej, ale czy oznacza to życie w tzw. dobrym zdrowiu?

Na następnych dwóch wykresach przedstawię wyniki badań Eurostatu wskazujące na istotną różnicę pomiędzy dalszym trwaniem życia a trwaniem życia w tzw. dobrym zdrowiu. Prezentowane dane pochodzą z raportu przygotowanego przez Europejski System Informacyjny o Oczekiwanej Długości Życia i Długości Życia w Zdrowiu (European Health and Life Expectancy Information System, EHLEIS) jako jeden z serii raportów krajowych „Oczekiwana długość życia w zdrowiu w Polsce".

Oczekiwana dalsza długość życia ogółem oraz lata życia w zdrowiu (HLY) osób w wieku 65 lat dla danego kraju oraz dla ogółu 28 krajów Unii Europejskiej obliczane były z wykorzystaniem odpowiedzi na pytania z badania SILK dotyczące długotrwałej niepełnosprawności związanej ze zdrowiem. Unia Europejska włączyła do swojej puli kilka wskaźników długości życia w zdrowiu dostarczających informacji o niepełnosprawności (tzn. ograniczenia codziennych czynności), chorobach przewlekłych i samoocenie stanu zdrowia.

Wykres 8. Dalsze trwanie życia w dobrym zdrowiu – kobiety 65 lat

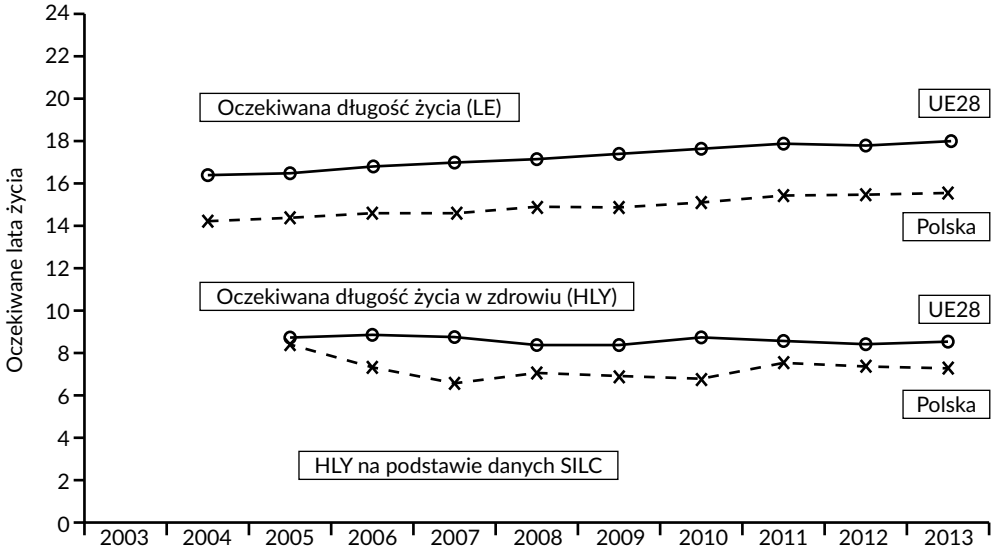


Polska	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
LE	-	18,3	18,5	18,8	18,9	19,1	19,2	19,5	19,9	19,8	19,9
HLY	-	-	10,2	8,2	7,1	7,7	7,7	7,5	8,3	7,8	7,8
% HLY/LE	-	-	55%	44%	38%	40%	40%	38%	42%	39%	39%

Źródło: Eurostat, Statystyka Dochodów i Warunków Życia (Statistics on Income and Living Conditions, SILC)

Z powyższych danych wynika, że w przypadku kobiet w wieku 65 lat oczekiwane dalsze trwanie życia w Polsce było niższe o 1,4 roku od średniej dla krajów UE28. Dane dotyczące HLY, zapoczątkowane w 2005 r. jako część danych SILC pokazują, że w Polsce w 2013 r. kobiety w wieku 65 lat mogły oczekiwać, że 39 proc. dalszych lat życia (tj. 7,8 lat z 19,9 lat) będzie „wolne od opartego na samoocenie długotrwałego ograniczenia aktywności fizycznej". Co ciekawe, przed 2013 r., np. w 2006 r. kobiety mogły oczekiwać 10,2 lat życia w zdrowiu.

Wykres 9. Dalsze trwanie życia w dobrym zdrowiu – mężczyźni 65 lat



Polska	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
LE	-	14,2	14,3	14,5	14,6	14,8	14,8	15,1	15,4	15,4	15,5
HLY	-	-	8,4	7,3	6,5	7,0	6,9	6,7	7,6	7,4	7,2
% HLY/LE	-	-	59%	50%	45%	47%	47%	44%	49%	48%	46%

Źródło: Eurostat, Statystyka Dochodów i Warunków Życia (Statistics on Income and Living Conditions, SILC)

W przypadku mężczyzn w wieku 65 lat oczekiwane dalsze trwanie życia było w Polsce niższe o 2,4 lat niż średnia dla krajów UE28.

Mężczyźni w Polsce w 2013 r. mogli liczyć, że 46 proc. dalszych lat życia będzie „wolne od opartego na samoocenie długotrwałego ograniczenia aktywności fizycznej" (7,2 lat z 15,5 lat). W 2006 r. mężczyźni mogli oczekiwać 7,3 lat życia w zdrowiu, co przy oczekiwanym trwaniu życia ogółem 14,5 lat stanowiło 50 proc. Zastanawiające są wyniki tych badań dla obu płci w Polsce. Pomimo wzrostu na przestrzeni lat dalszego trwania życia ogółem, zarówno dla kobiet, jak i dla mężczyzn, dalsze trwanie życia w zdrowiu utrzymuje się na zbliżonym poziomie. Nie napawa to optymizmem.

Czy ta sytuacja ma wpływ na decyzje emerytalne? Wydaje się, że tak. Wiele osób, w związku z perspektywą pogorszenia stanu zdrowia w nieodległym czasie, choćby tylko subiektywnego, może podjąć decyzję o przejściu na emeryturę.

To, że wraz z upływem lat życia pogarsza się stan zdrowia, potwierdzają także dane Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o orzeczeniach tzw. pierwszorazowych wydanych dla celów rentowych osobom w wieku 50 lat i więcej.

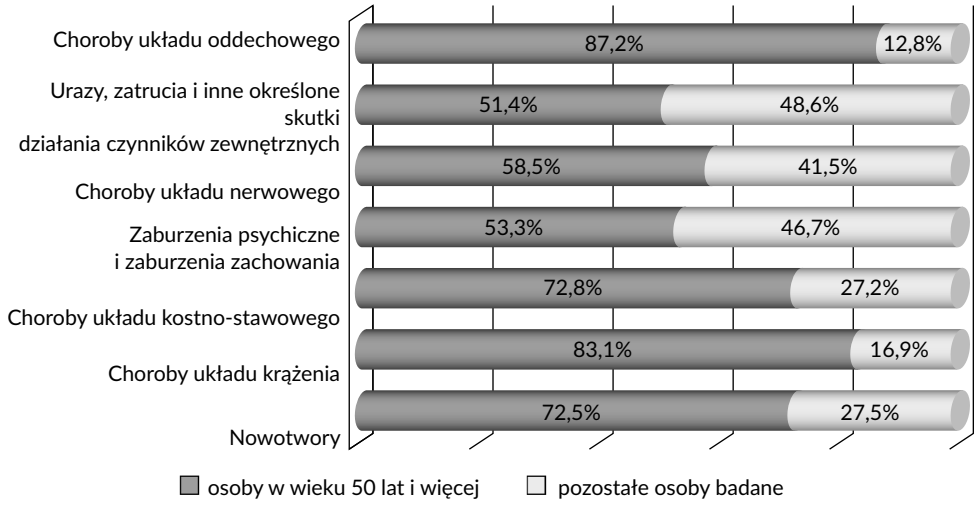
I tak, w 2016 r.:

- 87,2 proc. orzeczeń wydanych w związku z chorobami układu oddechowego,
- 83,1 proc. orzeczeń wydanych w związku z chorobami układu krążenia,

- 72,8 proc. orzeczeń wydanych z tytułu chorób układu kostno-stawowego,
- 72,5 proc. orzeczeń wydanych w związku z nowotworami

wydano osobom mającym co najmniej 50 lat.

Wykres 10. Udział orzeczeń pierwszorazowych ustalających niezdolność do pracy dla celów rentowych wydanych w 2016 r. osobom w wieku 50 lat i więcej w orzeczeniach ogółem według wybranych grup chorobowych



Źródło: opracowanie własne Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuarialnych Centrali ZUS

W 2016 r. wydatki Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na renty z tytułu niezdolności do pracy osób będących w wieku 50 lat i więcej wyniosły ok. 89 proc. ogółu wydatków na renty z tytułu niezdolności do pracy.

Poza stanem zdrowia istotnym elementem mającym wpływ na decyzję o przejściu na emeryturę jest niewątpliwie wysokość świadczenia, które będzie otrzymywał potencjalny emeryt.

Jak obecnie ustalana jest w polskim systemie emerytalnym wysokość emerytury?

Wysokość emerytury według nowych zasad – w myśl reguły „moja składka pracuje na moją emeryturę" – ustala się przez podzielenie indywidualnej kwoty składek na ubezpieczenie emerytalne zewidencjonowanych na koncie i subkoncie ubezpieczonego z uwzględnieniem ich waloryzacji oraz kwoty zwaloryzowanego kapitału początkowego przez średnie dalsze trwanie życia w wieku równym wiekowi przejścia na emeryturę.

Jest zatem oczywiste, że im wyższy licznik i niższy mianownik, tym wysokość emerytury jest wyższa.

W tabeli 2 przedstawione zostało średnie dalsze trwanie życia kobiet i mężczyzn (w miesiącach) w zależności od wieku. Oczywiste jest, że dla osób starszych dalsze trwanie życia się skraca. Tabela 2 pokazuje także wzrost wysokości emerytury z FUS wynikający wyłącznie z przedłużenia aktywności zawodowej, co łączy się z niższym średnim dalszym trwaniem życia.

Tabela 2.

Wyciąg z tablicy średniego dalszego trwania życia kobiet i mężczyzn (komunikat Prezesa GUS z 24 marca 2017 r.)

Wiek	Średnie dalsze trwanie życia kobiet i mężczyzn (w miesiącach)
60	263,2
61	254,2
62	245,4
63	236,6
64	228,1
65	219,6
66	211,3
67	203,0
68	194,9
69	186,9
70	178,9

Wzrost wysokości emerytury z FUS (obliczanej według nowych zasad) wynikający wyłącznie z mniejszego średniego dalszego trwania życia

Wiek	W porównaniu do wieku **65 lat**	W porównaniu do wieku **60 lat**
60	-	-
61	-	3,5%
62	-	7,3%
63	-	11,2%
64	-	15,4%
65	-	19,9%
66	**3,9%**	24,6%
67	8,2%	29,7%
68	12,7%	35,0%
69	17,5%	40,8%
70	22,8%	47,1%

Źródło: opracowanie własne Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuarialnych Centrali ZUS

W przypadku osoby 65-letniej przedłużenie aktywności zawodowej do 66 lat powoduje wzrost wysokości emerytury o prawie 4 proc., a przedłużenie aktywności zawodowej do 68 lat powoduje wzrost wysokości emerytury o prawie 13 proc. W przypadku osoby 60-letniej przedłużenie aktywności zawodowej do 65 lat oznacza emeryturę wyższą o prawie 20 proc.

Pozostaje pytanie, czy argument pobierania wyższej emerytury, ale w późniejszym wieku jest wystarczający, by przedłużyć aktywność zawodową.

Analitycy i praktycy od wielu lat przewidują, że obecny algorytm ustalania wysokości emerytury spowoduje, że w przyszłości będzie ona relatywnie niższa niż obecnie. Ilustruje to wykres 11.

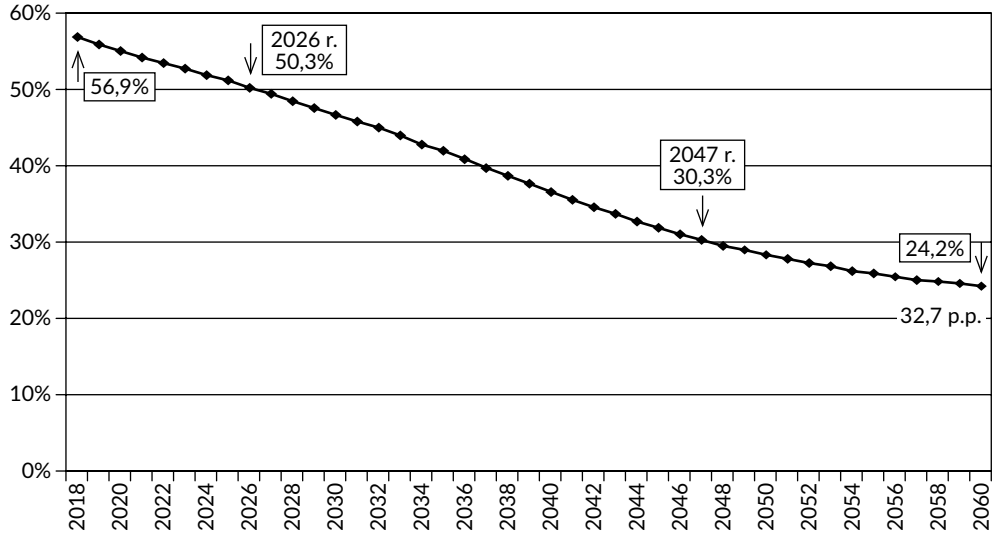
Na wykresie 11 przedstawiona została relacja przeciętnej miesięcznej wysokości emerytury wypłacanej z FUS do przeciętnego wynagrodzenia (pomniejszonego o obligatoryjną składkę płaconą przez ubezpieczonego). Jest to prognoza przygotowana przez Departament Statystyki i Prognoz Aktuarialnych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Widać bardzo istotne pogorszenie się tej relacji. Na przestrzeni lat relacja ta spada z 56,9 proc. do nieco ponad 24 proc.

Czy to wpłynie na decyzje emerytalne Polaków w przyszłości? Wydaje się, że tak. Tymczasem Polacy przechodzą na emeryturę głównie dokładnie w wieku emerytalnym.

W 2015 r. 87,1 proc. mężczyzn i 81,2 proc. kobiet przeszło na emeryturę dokładnie w momencie uzyskania wieku emerytalnego. Analiza dotyczy wieku przejścia na emeryturę nowosystemową. W 2016 r. odsetki te wynosiły: w przypadku mężczyzn – 84,4 proc.,

w przypadku kobiet – 79,4 proc. Bardzo interesujące jest to, w jakim kierunku pójdą tendencje w latach późniejszych w związku z faktem obniżenia wieku emerytalnego.

Wykres 11. Prognozowana przeciętna miesięczna wysokość emerytury wypłacanej z FUS (z dodatkami pielęgnacyjnymi) wyrażona w procencie przeciętnego wynagrodzenia pomniejszonego o obligatoryjną składkę płaconą przez ubezpieczonego



Źródło: opracowanie własne Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuarialnych Centrali ZUS

Podsumowanie

Co to jest właściwy wiek emerytalny? W opracowaniu przedstawiłam wybrane czynniki, które moim zdaniem determinują moment przejścia na emeryturę ubezpieczonych, potencjalnych emerytów, a także czynniki ekonomiczne (perspektywa ubezpieczeń społecznych), które wpływają na możliwości finansowania systemu emerytalnego w przyszłości.

Spośród czynników mających wpływ na indywidualne decyzje emerytalne szerzej omówiłam wpływ stanu zdrowia i wysokość świadczenia, które będzie otrzymywał potencjalny emeryt. Po dokonanej analizie nasuwa się wątpliwość, czy taka kategoria istnieje, czy można zdefiniować to pojęcie. Wydaje się, że nie.

Ustawowy wiek emerytalny, o którym pisałam na wstępie, jest kategorią prawną, ale czy jest on właściwy? To pytanie pozostaje otwarte.

Hanna Zalewska
Zakład Ubezpieczeń Społecznych

ŹRÓDŁA

- *Oczekiwana długość życia w zdrowiu w Polsce*, „EHLEIS. Raporty Krajowe" 2015, nr 9.
- Szubert W., *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987.
- Wiktorow A., *Zmiany w ustawowym wieku emerytalnym w Europie – wnioski dla Polski* [w:] *System emerytalny – problemy na przyszłość*, Warszawa 2011.

Selected problems and statistical data describing the problem of retirement age

The article examines selected factors that impact on the moment of retirement, including those economic ones which decide on the possibility of financing the retirement pension system in the future. Especial emphasis is placed on factors such as health and the amount of a retirement pension. Analysis raises the doubt as to whether one can unequivocally determine an appropriate age for retirement.

Key words: appropriate retirement age, state of health, retirement pension amount

Gerhard Bäcker

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 minimalnej[1]. 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 emerytury[2] 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 starość[3]. 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. Naegele, 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 emerytalnych[5]. Z jednej strony uwzględniane są fazy życia poza pracą zarobkową lub określone wydarzenia w życiu jako uzasadniające i podwyższające uprawienia emerytalne. Dotyczy to w szczególności okresów wychowywania dzieci, opieki rodzinnej, a także chorób i bezrobocia[6]. 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 ubóstwu[7]. Jedynie dodatki przy tzw. emeryturach Riestera, które są wysokie zwłaszcza w wielodzietnych rodzinach o niskich dochodach, idą w kierunku redystrybucji interpersonalnej[8].

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.

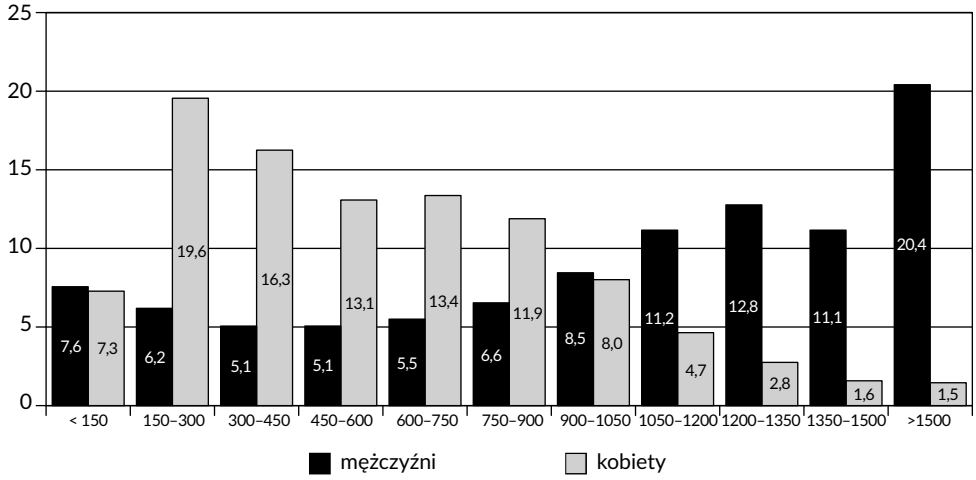
6 H. Buslei, P. Haan, R. Ochmann, B. Rürup, *Ehe- und familienbezogene Leistungen in der Alterssicherung: wichtig für die wirtschaftliche Stabilität von Familien*, „DIW-Wochenbericht" 2014, nr 23.

7 M. Promberger, Ch. Wübbeke, 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 emeryturom 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 %

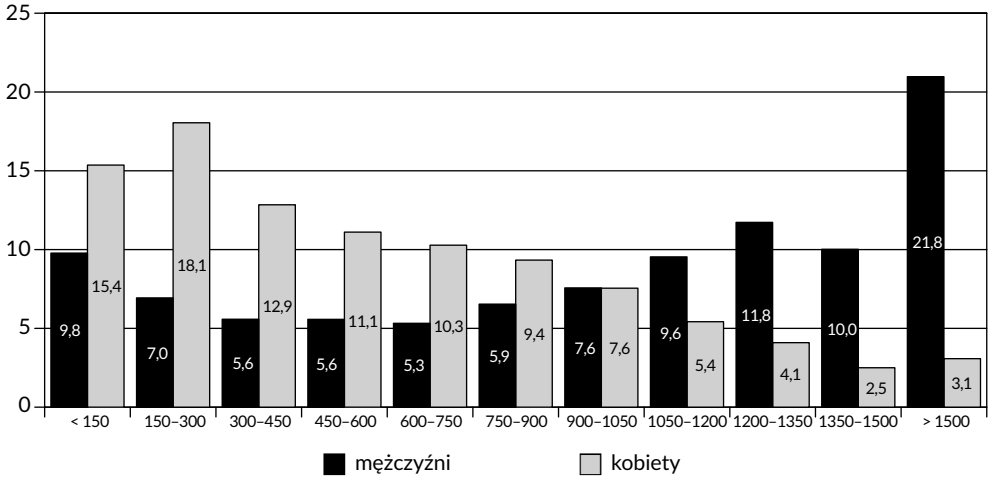


Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z Deutche Rentenversicherung Bund (2017)

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 składkowych 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 powiązane[9].

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 Deutche Rentenversicherung Bund (2017)

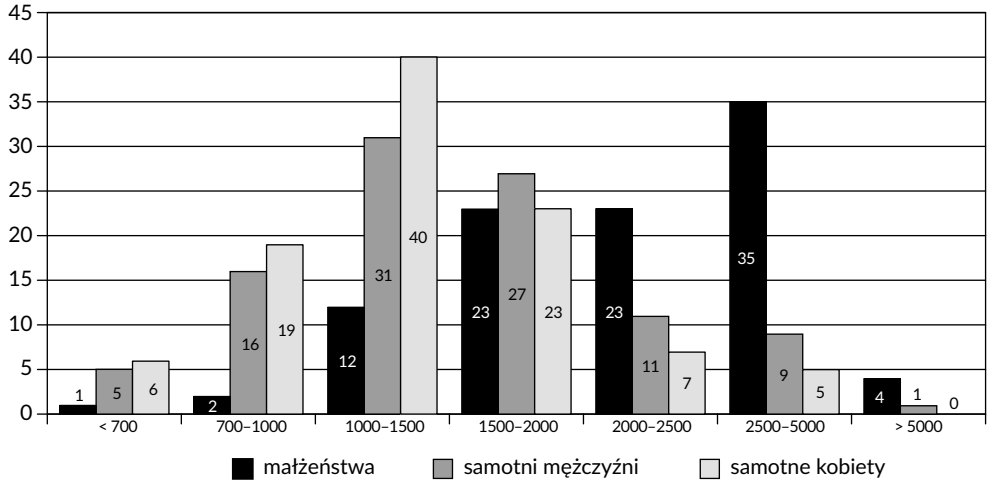
Przedstawione dane dotyczą obecnie wypłacanych emerytur. Oznacza to, że w obliczeniach uwzględniono również emerytury wypłacane osobom w bardzo podeszłym wieku, które urodziły się w latach 30. XX w. i rozpoczęły pracę zawodową bezpośrednio po wojnie. Natomiast jeżeli weźmie się pod uwagę rozkład kwot 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 emeryturę[10]. 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 emerytura[11]. 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 podeszłym 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. Zryczałtowaniu nie podlega wysokość 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 mieszkań[15]. Pod tym względem standard zabezpieczenia podstawowego nie posiada określonego progu, ale jest raczej dość szerokim zakresem zapewniającym zabezpieczenie na poziomie podstawowym[16]. 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 metody[17]. Kluczową rolę odgrywają również fiskalne kryteria decydentów politycznych, gdyż wyższa kwota potrzeb podstawowych nie tylko stawiałaby w uprzywilejowanej pozycji obecnych beneficjentów świadczeń, ale jednocześnie prowadziłaby 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 dochodami[19]. 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 podstawowe[20].

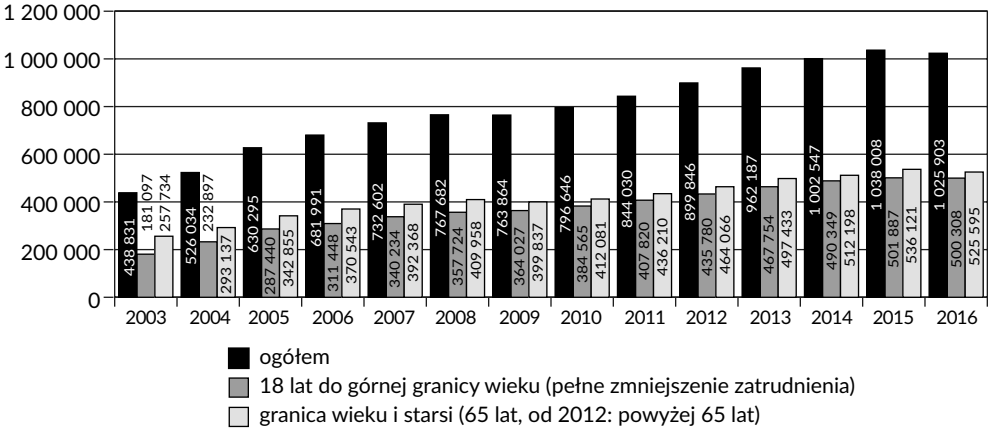
17 I. Becker, *Wie die Hartz-IV-Sätze klein gerechnet wurden. Das Grundsicherungsniveau als Ergebnis von normativen Setzungen und Empirie*, „Soziale Sicherheit" 2014, nr 3, s. 93–102.

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*.

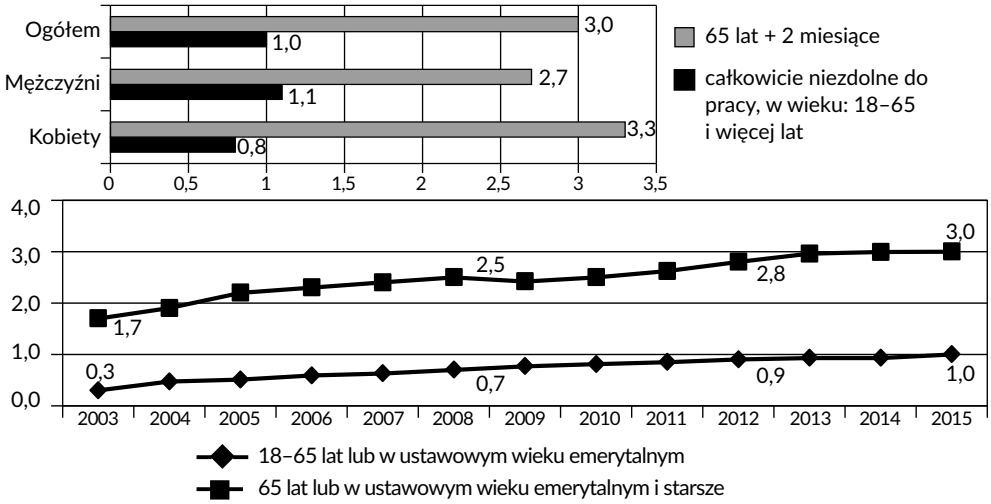
Wykres 4. Osoby korzystające z podstawowego zabezpieczenia w podeszłym wieku i ze zmniejszoną zdolnością do zarobkowania (liczba pod koniec roku)



Źródło: Statistisches Bundesamt, 2017

Wprawdzie od 2003 r. – wychodząc co prawda od bardzo niskiego poziomu – odnotowano wzrost wskaźnika, przy czym młodsi (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 musza 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 wnioskowały 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 nieznanej 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 przypadków[23]. 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 statystycznych[24].

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 tendencję, 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 pomniejszonych 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 problemów[25]. 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 (mężatek!) 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 wynagrodzenie[26].

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, dotykają 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 II[27] 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 wynagrodzeń[28]. Oczywistym jest, że niskie płace staną się czynnikiem ryzyka w odniesieniu do niskich emerytur, zwłaszcza jeśli odnoszą się do przebiegu ubezpieczenia w dłuższym czasie[29]. 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 godzin[30].

Podsumowując, można powiedzieć, że pod koniec życia zawodowego niskimi punktami emerytalnymi dotknięte są i będą przede wszystkim osoby długotrwale 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 grup[31].

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 kobiet[32]. 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 emerytalnego[33]. Jednakże trend do przechodzenia w późniejszym wieku na emeryturę jest jednoznaczny.

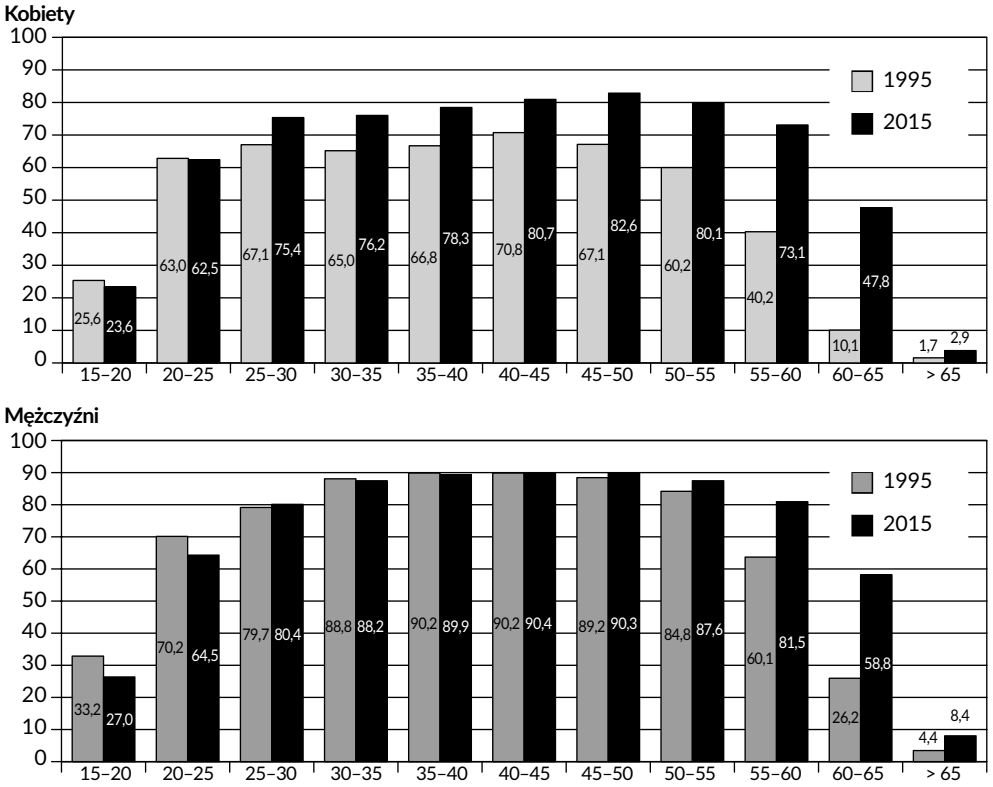
31 A. Brettschneider, U. Klammer, *Lebenswege in die Altersarmut*, Berlin 2016.

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.

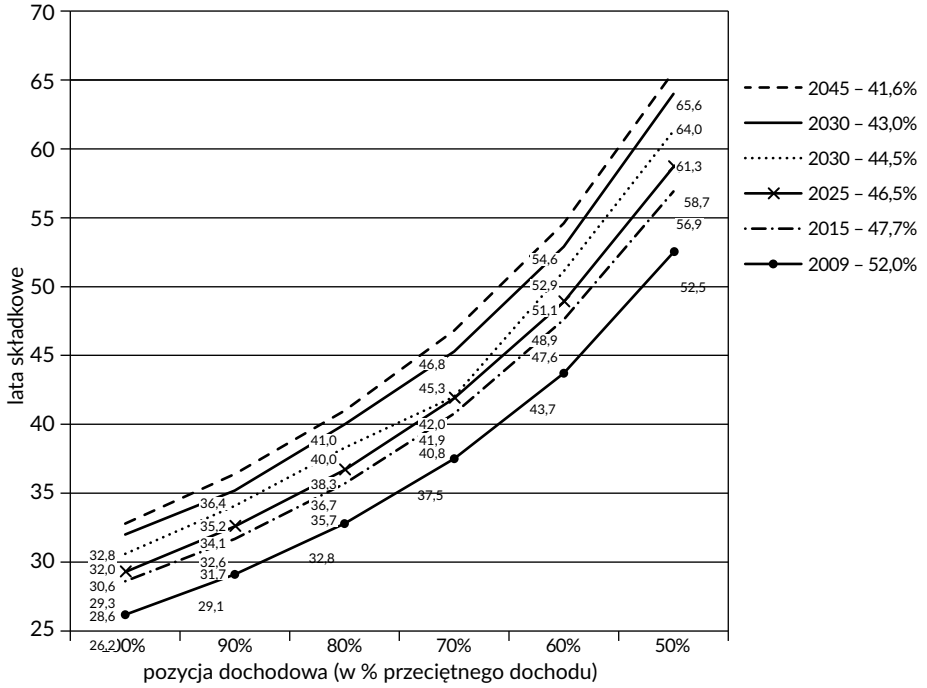
Przy tym modelu obliczeniowym zakłada się, że w porównaniu z 2015 r. nie wzrosną składki na ubezpieczenia zdrowotne (w tym także składki dodatkowe i pielęgnacyjne). Jednakże wszystko wskazuje na to, że składki dodatkowe do powszechnego systemu ubezpieczenia

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 (Rentenversicherungsbericht 2016), 2030 (klauzula zabezpieczenia poziomu), 2045 (dane Federalnego Ministerstwa Pracy i Spraw Socjalnych)

Okazuje się, że wraz ze spadkiem poziomu emerytur coraz częściej nieosiągane są również dwa cele: strukturalne zmniejszenie ubóstwa i zabezpieczenie standardu życia. Uprawnienia emerytalne będą w wielu przypadkach (ale nie we wszystkich) malały, 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 podzielić[37]. 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 emeryturom[38]. 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 odwrócić[39]. 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 znaczeniu[40]. 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 emerytalnym[41]. 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 przyjrzeć 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 zatrze

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 emerytalnego[43]. 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 osiągają tego poziomu[45]. Odpowiada to w 2016 r. (stare landy) emeryturze netto w wysokości około 813 euro[46]. 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 minipracy (bez zwolnienia z obowiązku ubezpieczenia emerytalnego). Również w tym modelu dochodzi do zerwania z zasadą ekwiwalencji i problematycznego uprzywilejowania[47]. 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 emerytalnych[48]. 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 gmin[49].

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 pracy[51]. 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. minipracy, 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 sprzeczny jest system emerytalny, w którym zgodnie z ustawą o wzmocnieniu emerytur i rent pracowniczych[52] wprowadza się kwoty wolne przy zabezpieczeniu podstawowym. W sytuacji ubóstwa oprócz zabezpieczenia podstawowego pewną kwotę[53] 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., Wübbeke 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

Andrzej Szybkie

Rola emerytur minimalnych w systemie składkowym a rola nieskładkowych gwarancji minimalnych. Aksjologia systemu i wyzwania prawne

Autor przedstawia problem niskich emerytur z nowego polskiego systemu emerytalnego oraz proponuje przywrócenie minimalnego stażu jako warunku nabycia prawa do emerytury w tym systemie. Przemawiają za tym zarówno potrzeba zapewnienia świadczeń na godziwym poziomie, jak i koszt administrowania rażąco niskimi świadczeniami.

Słowa kluczowe: emerytura, staż emerytalny, minimalna emerytura, emerytura z nowego systemu

Otrzymano: 7.01.2018
Zaakceptowano po recenzjach: 11.07.2018

Zreformowany system emerytalny – wprowadzenie

Należy zauważyć, że w polskim powszechnym systemie emerytalnym ryzykiem emerytalnym (jego treścią) jest zaprzestanie pracy, a osiągnięcie określonego wieku i ewentualne posiadanie wymaganego stażu to warunki nabycia prawa do emerytury[1]. Polski system emerytalny został zreformowany w 1999 r. Ustawa z 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych[2] wykreowała dwa systemy emerytalne: stary (dotychczasowy) skierowany do ubezpieczonych urodzonych przed 1 stycznia 1949 r. oraz nowy (zreformowany) dla ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r.

Obecnie nowy system emerytalny to system zdefiniowanej składki, w którym wysokość emerytury nie jest powiązana z wymiarem okresów ubezpieczenia (składkowych i nieskładkowych), a zależy od sumy wpłaconych do systemu składek[3].

Najważniejszym elementem procesu tworzenia nowego systemu emerytalnego była reforma z 1999 r., której wprowadzenie uzasadniano[4]:

- groźbą katastrofy finansów ubezpieczeń społecznych i finansów publicznych jako skutkiem mających nastąpić po 2010 r. zmian demograficznych,
- wysokim udziałem budżetu w finansowaniu świadczeń emerytalno-rentowych,
- złym stanem finansów ubezpieczeń społecznych,
- wysokim obciążeniem pracodawców kosztami pracy,
- niskim poziomem świadczeń.

Zły stan finansów skłaniał do racjonalizacji systemu poprzez wprowadzenie ekwiwalentności świadczeń (do składek) oraz związanej z tym eliminacji przywilejów emerytalnych.

Nowy system emerytalny charakteryzowany był w literaturze przedmiotu w ten sposób, że dla uczestnika systemu jego działanie sprowadza się do kilku zasadniczych punktów[5]:

- składka emerytalna jest opłacana za konkretną osobę;
- zapłacenie składki powoduje powstanie zobowiązania wobec tej osoby;
- zobowiązanie powstające w momencie zapłacenia każdej składki sumuje się na koncie ze zobowiązaniami powstałymi wcześniej, powiększonymi o uzyskaną stopę zwrotu;
- w momencie przejścia osoby na emeryturę zakumulowana wartość zobowiązań systemu jest przekształcana w strumień wypłat renty dożywotniej (tzw. annuitetu);
- wysokość annuitetu zależy od zakumulowanej wartości zobowiązań oraz wieku uczestnika, w którym zostają one przekształcone w annuitet.

1 I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2014, s. 215.

2 Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r., nr 887) – na kwiecień 2017 r.

3 I. Jędrasik-Jankowska, *op. cit.*, s. 223.

4 J. Ciak, B. Kołosowska, *System emerytalny i jego zmiany w Polsce w kontekście deficytu budżetowego oraz długu publicznego w latach 1999–2014*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego" 2015, nr 3 (23), s. 219–220.

5 M. Góra, *System emerytalny*, Warszawa 2003, s. 183–184.

W obecnym kształcie system ten opiera się na zasadzie adekwatności w kontekście wkładu do systemu oraz świadczeń z tego systemu przysługujących. Ta adekwatność znajduje odzwierciedlenie w formule obliczenia wysokości emerytury ze zreformowanego systemu.

Projektowi reformy emerytalnej 1999 r. przyświecały cele „zapewnienia jak najwyższego możliwego poziomu świadczeń przyszłym pokoleniom, świadczeń chronionych przed inflacją i adekwatnych do wcześniej uzyskiwanych zarobków, a więc i wkładu do systemu w postaci składek, przy jednoczesnym zachowaniu gwarancji ubezpieczeniowej dla obecnych świadczeniobiorców"[6].

Emerytura w ramach zreformowanego systemu obliczana jest na podstawie sumy kwot składek zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego prowadzonym przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych[7]. Kwota świadczenia stanowi zasadniczo wynik podziału środków zewidencjonowanych na koncie (zwaloryzowanych, wraz z kapitałem początkowym czy środkami z subkonta) przez średnie dalsze trwanie życia wyrażone w miesiącach. Wysokość emerytury zależy więc od zwaloryzowanej kwoty składek uprzednio opłacanych do funduszu emerytalnego w ramach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych[8].

Staż nie jest więc brany pod uwagę w obliczaniu świadczenia, aczkolwiek im dłużej opłacane są składki emerytalne, tym wyższej kwoty emerytury można się spodziewać w przyszłości.

Zasadniczo staż (okresy ubezpieczenia, składkowe, nieskładkowe, uzupełniające) w polskim systemie emerytalno-rentowym w kontekście świadczeń zarówno z dotychczasowego, jak i ze zreformowanego systemu, pełni następujące funkcje:

- warunku nabycia prawa do świadczenia: emerytury, renty, zarówno w kontekście jego wymiaru (np. art. 27 ustawy emerytalnej), jak i umiejscowienia w czasie (np. art. 57 ust. 1 pkt 3 ustawy emerytalnej),
- elementu służącego obliczeniu wymiaru świadczenia: renty oraz emerytury z dotychczasowego systemu (np. art. 53 ustawy emerytalnej),
- elementu służącego obliczeniu wymiaru kapitału początkowego (art. 174 ust. 1–2 ustawy emerytalnej),
- gwarancji wypłaty emerytury w wysokości najniższego świadczenia (minimalnej emerytury), mimo że z wyliczenia kwoty świadczenia wynikałaby niższa kwota (art. 87 w zw. z art. 85 ustawy emerytalnej).

W odniesieniu do ubezpieczonych objętych systemem zdefiniowanej składki posiadanie odpowiedniej długości stażu daje gwarancję otrzymania minimalnej emerytury w sytuacji, gdy środki zgromadzone przez ubezpieczonego nie pozwalają na osiągnięcie tej kwoty[9].

---

6 *Bezpieczeństwo dzięki różnorodności. Reforma systemu emerytalnego w Polsce*, Warszawa 1997, s. 5.

7 Zob. K. Antonów, *Komentarz do art. 25, art. 25(a), art. 25(b), art. 26 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, LEX wersja elektroniczna, stan na 15.04.2014, jak również K. Kwapisz, *Komentarz do art. 26 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, LEX wersja elektroniczna, stan na 02.11.2012.

8 Dodatkowymi elementami uwzględnianymi w podstawie obliczenia emerytury są: kwota zwaloryzowanego kapitału początkowego oraz kwota środków zewidencjonowanych na subkoncie, wskazane w art. 25 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

9 I. Jędrasik-Jankowska, *op. cit.*, s. 123.

Zreformowany system emerytalny dotyczy ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r. W systemie tym prawo do emerytury nie zależy od długości okresów ubezpieczenia, okresów składkowych czy nieskładkowych. Emerytura przysługuje za jakikolwiek okres podlegania ubezpieczeniom społecznym w Polsce w ramach powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych administrowanego przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego wynikającego z ustawy, a jej wypłata uzależniona jest od rozwiązania dotychczasowego stosunku pracy.

Rola stażu emerytalnego uległa tym samym zmianie w porównaniu do systemu obowiązującego do 31 grudnia 1998 r. Staż nie służy w nowym systemie do „otwarcia" prawa do emerytury, tak jak w odniesieniu do ubezpieczonych urodzonych przed 1 stycznia 1949 r. Ta ostatnia grupa osób, by uzyskać prawo do emerytury, musi udowodnić minimalny okres składkowy i nieskładkowy określony w ustawie emerytalnej. Podstawowy minimalny staż niezbędny do przyznania prawa do świadczenia w powszechnym wieku emerytalnym to 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn (art. 27 ustawy). Przewidziana jest również możliwość uzyskania emerytury przy niższym stażu: 15 lat dla kobiet i 20 lat dla mężczyzn w przypadku prawa do emerytury nieobjętej ustawową gwarancją wypłaty świadczenia na minimalnym poziomie (art. 28 ustawy emerytalnej).

Do stażu niezbędnego dla nabycia prawa do emerytury ze starego systemu uwzględnia się zarówno okresy składkowe (art. 6 ustawy), jak i nieskładkowe (art. 7 ustawy) oraz okresy uzupełniające (art. 10 i 10a ustawy). System przewiduje więc, że do otwarcia prawa do emerytury uwzględnieniu podlegają nie tylko okresy opłacania składek, lecz także inne istotne społecznie okresy, za które składki nie opłacono (lub nie było potrzeby), a które z racji swej wagi społecznej podlegają uwzględnieniu jako prawnie relewantne dla prawa do emerytury. Jest tak np. z okresami wychowywania dziecka, za które nie opłacono składki, a które uwzględniane są dla nabycia prawa do emerytury z dotychczasowego systemu oraz dla obliczenia jej wysokości na zasadach określonych w art. 7 pkt 5 ustawy emerytalnej.

Uwzględnienie okresów nieskładkowych nie jest jednak nieograniczone. Art. 5 ust. 2 ustawy emerytalnej przewiduje, że przy ustalaniu prawa do emerytury i renty oraz obliczaniu ich wysokości okresy nieskładkowe uwzględnia się w wymiarze nieprzekraczającym jednej trzeciej udowodnionych okresów składkowych.

Potrzeba redefiniowania roli stażu w nowym systemie emerytalnym

W nowym systemie emerytalnym świadczenie emerytalne można otrzymać bez względu na wymiar posiadanych okresów składkowych i nieskładkowych. Istotne jest natomiast, aby ubezpieczony miał jakikolwiek wymiar okresów ubezpieczenia (składkowych),

ponieważ warunkuje to możliwość uzyskania prawa do emerytury w ogóle. Do nabycia prawa do emerytury w nowym systemie konieczne jest natomiast osiągnięcie powszechnego wieku emerytalnego.

Staż w ramach nowego systemu ma znaczenie dla ustalenia kapitału początkowego (art. 173 i nast. ustawy emerytalnej), stanowiącego jeden z elementów obliczenia emerytury ze zreformowanego systemu na podstawie art. 26 ustawy emerytalnej. Wymiar okresów składkowych i nieskładkowych ma wpływ na wysokość kapitału początkowego, a pośrednio kwoty przysługującej emerytury z nowego systemu.

Staż nie ma natomiast znaczenia w nowym systemie emerytalnym z punktu widzenia prawa do świadczenia.

Posiadanie minimalnego stażu (art. 87 ustawy o emeryturach i rentach z FUS) daje natomiast osobie ubezpieczonej urodzonej po 31 grudnia 1948 r. (w ramach nowego systemu emerytalnego) uprawnienie do otrzymywania świadczenia na minimalnym, gwarantowanym ustawowo poziomie. Staż ma zatem charakter gwarancyjny czy socjalny, a nie ubezpieczeniowy, czyli warunkujący uzyskanie prawa do świadczenia. Osoby posiadające staż w określonym wymiarze (20/25 lat – zob. zmiany w ustawie emerytalnej) mają prawo do otrzymywania świadczeń w gwarantowanej minimalnej wysokości, jeśli z wyliczenia kwoty świadczenia wynikałaby kwota emerytury niższa od kwoty najniższej emerytury, o której mowa w art. 85 ust. 2 ustawy emerytalnej[10].

Osoby, które nie spełniają warunku stażowego, nie są uprawnione do gwarancji pobierania świadczenia minimalnego, jeżeli z wyliczenia wysokości przysługującego im świadczenia wynika, że jest ono niższe niż ustawowe minimum emerytalne. Nie przysługuje im więc podwyższenie świadczenia do kwoty ustawowego minimum.

Pobieranie emerytury w faktycznie wyliczonej kwocie niższej niż kwota najniższego świadczenia dotyczy obecnie około 100 tys. emerytów otrzymujących świadczenia wypłacane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych[11]. Według danych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w grudniu 2016 r. 5,7% emerytów z nowego systemu pobierało emerytury poniżej najniższej kwoty świadczenia, co w liczbach rzeczywistych oznaczało 95 400 emerytów pobierających świadczenia poniżej minimalnej kwoty[12]. W grudniu 2015 r. takich świadczeń było 76 300. W kolejnych miesiącach i latach należy się spodziewać dalszego wzrostu nowych liczby świadczeń w kwotach poniżej ustawowego minimum z uwagi na samą konstrukcję formuły emerytury z nowego systemu. Łączna kwota wypłaconych w grudniu 2016 r. emerytur w wysokości niższej niż najniższa

10 O zagrożeniach związanych z ubóstwem w nowym systemie emerytalnym oraz kontrowersjach wokół gwarancji emerytur na minimalnym poziomie po spełnieniu warunków stażowych zob. T.H. Bednarczyk, *Dostosowanie systemów emerytalnych do zmieniających się warunków społeczno-ekonomicznych oraz kontrowersje z tym związane* [w:] *Systemy ubezpieczeń społecznych – między solidaryzmem a indywidualizmem*, Warszawa–Lublin 2014, s. 159–161.

11 Na podstawie informacji Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuarialnych ZUS.

12 Nie dotyczy to świadczeń wypłacanych w niskich kwotach wyliczanych proporcjonalnie na podstawie umów międzynarodowych o zabezpieczeniu społecznym.

wyniosła 65,5 mln zł[13]. Najniższe kwoty wypłacanych przez ZUS co miesiąc świadczeń to nawet 24 grosze[14].

Powstaje więc pytanie, czy tego typu kwoty można uznać za emeryturę w rozumieniu konstytucyjnym. Czy stanowi to zabezpieczenie społeczne gwarantowane w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, skoro emerytura ma zastępować dotychczasowy dochód z aktywności zawodowej?

Podstawowym celem reformy systemu zabezpieczenia społecznego deklarowanym przez jej twórców było zapewnienie odpowiedniego poziomu emerytur i rent obecnym i przyszłym pokoleniom[15]. Jak się jednak wydaje, regulacje prawa emerytalnego nie realizują tych postulatów w zakresie zapewniania emerytury na godziwym poziomie, a odpowiedniość rozumiana w ten sposób, w zgodzie z zasadą zabezpieczenia społecznego wyrażoną w Konstytucji, nie jest w praktyce wdrożona w systemie emerytalnym. Oznacza to konieczność spojrzenia na problem drastycznie niskich emerytur w oderwaniu od wyłącznie zasady adekwatności, z uwzględnieniem również innych zasad aksjologicznych ważnych z punktu widzenia systemów emerytalnych.

Biorąc pod uwagę zaistniałą sytuację prawną, skutkującą pojawieniem się skrajnie niskich świadczeń, mamy tu do czynienia z konfliktem wartości:

- z jednej strony – zapewnienia minimalnej emerytury na godziwym poziomie (solidarność społeczna)

oraz

- z drugiej strony – zapewnienia emerytury adekwatnej do wpłaconych składek (ekwiwalentność finansowa).

W powyższym kontekście uwzględnić należałoby również wartość sprawiedliwości społecznej, szczególnie w kontekście współfinansowania systemu przez osoby narażone na to samo ryzyko, co w omawianym przypadku oznacza zasadność współfinansowania czy to poprzez fundusz, czy z budżetu państwa części świadczeń emerytalnych w zakresie niewynikającym z zewidencjonowanej składki (dopłacania do gwarantowanego minimum emerytalnego).

Biorąc pod uwagę pojawienie się zjawiska „groszowych emerytur" w polskim powszechnym systemie emerytalnym instytucja gwarancji minimalnego świadczenia wymaga przebudowy z uwzględnieniem zasady solidarności społecznej oraz kosztów administrowania drastycznie niskimi świadczeniami.

Ta przebudowa może dotyczyć samej instytucji gwarancji minimalnego świadczenia bądź też przebudowy konstrukcji prawa do emerytury, by uwzględnić w niej gwarancję świadczenia na minimalnym poziomie jako wyniku nabycia prawa do świadczenia.

---

13 Na podstawie informacji z Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuarialnych ZUS.

14 Na podstawie informacji z Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuarialnych ZUS na grudzień 2016.

15 K. Ślebzak, *Prawo do emerytury w systemie zdefiniowanej składki* [w:] *Konstrukcje prawa emerytalnego*, red. T. Bińczycka-Majewska, Zakamycze 2004, s. 121–122. Zob. również M. Rutkowski, *Spokojna starość: długa praca, wysokie zarobki*, „Rzeczpospolita" 8.05.1997.

Należy zatem zredefiniować rolę stażu (okresów ubezpieczenia) w ramach zreformowanego, nowego polskiego systemu emerytalnego.

Pojawia się kilka potencjalnych możliwości zmiany funkcji stażu w polskim systemie emerytalnym. Warto zastanowić się, czy staż ma w zreformowanym systemie emerytalnym w przyszłości:

- otwierać prawo do emerytury,
- służyć jedynie do uzyskania gwarancji minimalnej kwoty do wypłaty (a jeśli tak, to staż w jakim wymiarze) przy braku warunku stażu jako warunku nabycia prawa do świadczenia,
- pełnić obie funkcje jednocześnie, tj. otwierać prawo do emerytury i jednocześnie gwarantować wysokość świadczenia na określonym poziomie minimalnym.

Powstaje również pytanie, o jaki staż powinno chodzić: czy wyłącznie o okresy składkowe (nowy system uzależnia wysokość emerytury od kwot zewidencjonowanych składek), czy również o okresy nieskładkowe.

Możliwych rozwiązań może być kilka. Wśród nich można wymienić następujące:

- gwarancję uzyskania minimalnej emerytury można powiązać ze stażem; wówczas należy ustalić długość tego stażu i kwestię uwzględniania okresów nieskładkowych,
- gwarancję uzyskania minimalnej emerytury można powiązać ze zgromadzeniem (zewidencjonowaniem na koncie emerytalnym w ZUS) przez ubezpieczonego takiej składki, na podstawie której – w wyniku wyliczenia – uzyskujemy minimalną akceptowalną społecznie kwotę (pytanie, jaka to powinna być kwota),
- gwarancję uzyskania minimalnej emerytury można powiązać jednocześnie zarówno ze stażem, jak i zgromadzeniem składki w odpowiedniej wysokości.

Jak się wydaje, staż powinien służyć nie tylko do zapewnienia gwarancji minimalnej (najniższej emerytury), lecz także do otwarcia prawa do świadczenia.

Kolejna wątpliwość dotyczy kosztów administracyjnych obsługi takich niskich świadczeń ponoszonych przez instytucję zarządzającą systemem emerytalnym, czyli przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Pojawiają się pytania:

- czy państwu opłaca się ponosić koszty administracyjne obsługi drastycznie niskich emerytur, np. w kwotach 0,24 zł, 24 zł, 87 zł?
- czy warto ponosić koszty ustalania prawa do świadczenia przez organy administracyjne i wypłaty, koszty obsługi należności publicznoprawnych (np. PIT, składka zdrowotna), waloryzowania świadczenia, papieru, drukarki, informatyka itd., żeby wypłacać drastycznie niskie kwoty świadczeń?

Jak się wydaje, koszty obsługi świadczeń „groszowych" mogą przewyższać same świadczenia. Nie wydaje się sensowne utrzymywanie takiego systemu prawnego, w którym wyższy koszt dla państwa niż sama kwota świadczenia generuje administrowanie tym świadczeniem.

Służyć temu mogłaby instytucja spłaty zewidencjonowanych składek emerytalnych w formie jednorazowego świadczenia wypłacanego ubezpieczonemu, którego kwota

świadczenia wyliczona na podstawie środków zewidencjonowanych na koncie emerytalnym jest bardzo niska, np. niższa od połowy kwoty najniższej emerytury.

Kierunki rozwiązań

Zarówno zatem aksjologia systemu emerytalnego jako części systemu ubezpieczeń społecznych, jak i koszt administrowania drastycznie niskimi świadczeniami przemawiają za zrewidowaniem dotychczasowego stanu prawnego i budową nowych instytucji prawnych dla rozwiązania tych problemów.

Istnieje wiele kierunków możliwych zmian systemu emerytalnego, m.in.:

- powiązanie gwarancji minimalnej emerytury z otwarciem prawa do emerytury i minimalnym stażem,
- wprowadzenie instytucji jednorazowej wypłaty świadczenia zamiast wypłat cyklicznych w przypadku drastycznie niskich kwot świadczeń,
- przyjęcie, że gwarancja minimalnego poziomu dochodów podlega ochronie jedynie w ramach systemu pomocy społecznej,

Zasadne byłoby dodanie wymogu minimalnego okresu ubezpieczenia warunkującego przyznanie prawa do emerytury. Jak się wydaje, pewien wymiar stażu powinien stanowić warunek nabycia prawa do emerytury. Oznaczałoby to powrót do zastosowania warunku stażowego sprzed reformy.

Ten minimalny okres stażowy warunkujący prawo do emerytury powinien być relatywnie krótki, ale jednocześnie adekwatny do okresu składkowania na emeryturę gwarantującego wynikowo uzyskanie kwoty świadczenia oscylującego wokół poziomu minimalnego bądź poziomu zauważalnego i akceptowalnego społecznie. Mógłby więc zostać wprowadzony np. nowy warunek nabycia prawa jako 5 lat okresów składkowych, co przy opłacaniu przez 5 lat składki emerytalnej umożliwi uzyskanie świadczenia po osiągnięciu wieku emerytalnego na poziomie wyższym niż grosze czy kilka złotych.

Tego typu warunek stażowy powinien być elementem polityki socjalnej państwa, który mógłby być liberalizowany lub zaostrzany w miarę potrzeby na mocy decyzji politycznych opartych na analizach ekonomicznych oraz danych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Reasumując, biorąc pod uwagę dane Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz uwzględniając:

- konstytucyjną rolę emerytury,
- ekonomikę zarządzania systemem emerytalnym,

w polskim powszechnym systemie emerytalnym instytucja gwarancji minimalnego świadczenia wymaga przebudowy, uwzględniając zasadę solidarności społecznej oraz koszt administrowania drastycznie niskimi świadczeniami.

Służyć temu powinno wprowadzenie stażu (okresów ubezpieczenia) jako warunku nabycia prawa do emerytury w zreformowanym systemie emerytalnym. Konieczna jest

zatem odpowiednia zmiana ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Wprowadzenie tego warunku pozwoli dodatkowo na ograniczenie kosztów administracyjnych, związanych z obsługą przez ZUS świadczeń o drastycznie niskiej wysokości.

Dodatkowym uszczelnieniem systemu z punktu widzenia kosztów jego administrowania byłoby wprowadzenie instytucji świadczenia z tytułu zwrotu składek zewidencjonowanych na koncie emerytalnym w ZUS. Świadczenie to mogłoby mieć charakter jednorazowy bądź też być rozłożone na raty, nie stanowiąc emerytury. Taka spłata nie byłaby emeryturą.

W literaturze identyfikującej problem niskich emerytur i problemów z gwarancją świadczenia minimalnego można zaobserwować inne propozycje rozwiązań, np. wprowadzenie w polskim systemie emerytalnym filaru zerowego, niepowiązanego z okresami opłacania składek emerytalnych[16]. Jak się wydaje, koncepcja ta – jako ewentualne remedium na rażąco niskie świadczenia – wymagałaby bardzo gruntownej analizy, szczególnie w kontekście umowy społecznej z obecnie ubezpieczonymi, których uczestnictwo w systemie emerytalnym oparte jest na metodzie ubezpieczeniowej, a nie zaopatrzeniowej, a także konieczność ochrony ekspektatyw takich osób. Polemika z propozycją filaru zerowego nie jest jednak przedmiotem niniejszej publikacji.

Po zmianie przepisów prawnych i wprowadzeniu proponowanych w niniejszej publikacji rozwiązań nie byłoby zatem fikcji, że kwota np. 30 groszy otrzymywana przez świadczeniobiorcę stanowi jego emeryturę. Tym samym zapewniona byłaby większa spójność oraz zgodność rozwiązań emerytalnych z Konstytucją, a w szczególności z konstytucyjnym prawem do zabezpieczenia społecznego określonym w art. 67 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej[17].

Takie rozwiązania pozwolą w konsekwencji na zbalansowanie zasady adekwatności z zapewnieniem emerytury na godziwym poziomie.

16 M. Szczepański, *Systemy zabezpieczenia emerytalnego wobec ryzyka ubóstwa osób starszych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2015, nr 8.

17 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483).

dr Andrzej Szybkie
Zakład Ubezpieczeń Społecznych

ŹRÓDŁA

- Antonów K., *Komentarz do art. 25, art. 25(a), art. 25(b), art. 26 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, LEX wersja elektroniczna, stan na 15.04.2014.
- Bednarczyk T.H., *Dostosowanie systemów emerytalnych do zmieniających się warunków społeczno-ekonomicznych oraz kontrowersje z tym związane* [w:] *Systemy ubezpieczeń społecznych – między solidaryzmem a indywidualizmem*, Warszawa–Lublin 2014.

- *Bezpieczeństwo dzięki różnorodności. Reforma systemu emerytalnego w Polsce*, Warszawa 1997.
- Ciak J., Kołosowska B., *System emerytalny i jego zmiany w Polsce w kontekście deficytu budżetowego oraz długu publicznego w latach 1999–2014*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego" 2015, nr 3 (23).
- Góra M., *System emerytalny*, Warszawa 2003.
- Jędrasik-Jankowska I., *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2014.
- Kwapisz K., *Komentarz do art. 26 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, LEX wersja elektroniczna, stan na 02.11.2012.
- Rutkowski M., *Spokojna starość: długa praca, wysokie zarobki*, „Rzeczpospolita" 8.05.1997.
- Szczepański M., *Systemy zabezpieczenia emerytalnego wobec ryzyka ubóstwa osób starszych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2015, nr 8.
- Ślebzak K., *Prawo do emerytury w systemie zdefiniowanej składki* [w:] *Konstrukcje prawa emerytalnego*, red. T. Bińczycka-Majewska, Zakamycze 2004.

The role of minimum pensions in a contributory system and the role of non-contributory minimum guarantees. Systemic axiology and legal challenges

The author presents the problem of low retirement benefits resulting from the new Polish pension system and proposes the restoration of the minimum qualifying period as a condition for acquiring the right to a pension benefit within this system. This proposal is supported by both the need to provide benefits at fair levels, as well as the reduction in costs related to administering abnormally low benefits.

Key words: Retirement pensions, qualifying periods, minimum level pensions, pensions from a new system

Table of contents

FROM THE EDITOR

1 Introduction

ARTICLES

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

21 The adequacy of reformed pension systems – *Krzysztof Hagemejer*

49 Demography and the time of professional activity: what is the «right» retirement age? – *Axel Börsch-Supan*

59 Selected problems and statistical data describing the problem of retirement age – *Hanna Zalewska*

77 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 – *Gerhard Bäcker*

105 The role of minimum pensions in a contributory system and the role of non-contributory minimum guarantees. Systemic axiology and legal challenges – *Andrzej Szybkie*

Projekt graficzny:
Positive Studio – Mariusz Borowski

Skład i druk:
Poligrafia ZUS w Warszawie
Nakład 2000 egz.
Zam. nr 734/18

1 Przedmowa

ARTYKUŁY

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

21 Adekwatność zreformowanych systemów emerytalnych
Krzysztof Hagemejer

49 Demografia i czas aktywności zawodowej: co to jest „właściwy" wiek emerytalny?
Axel Börsch-Supan

59 Wybrane zagadnienia i dane statystyczne opisujące problem wieku emerytalnego
Hanna Zalewska

77 Czy emerytury minimalne są odpowiedzią na zagrożenie ubóstwem na starość? Debaty o reformie w kontekście niskich emerytur, zabezpieczenia podstawowego i spadającego poziomu emerytur
Gerhard Bäcker

105 Rola emerytur minimalnych w systemie składkowym a rola nieskładkowych gwarancji minimalnych. Aksjologia systemu i wyzwania prawne
Andrzej Szybkie