

Zofia Czajka*

Reformowanie systemów emerytalnych w państwach członkowskich Unii Europejskiej

1. Uwagi wstępne

Większość środków finansowych, którymi dysponują osoby starsze w krajach gospodarki rynkowej pochodzi z systemów emerytalnych: publicznych, zakładowych i indywidualnych. Zapewniają one stały strumień dochodu nominalnego czy realnego osobom, które przestają pracować, zazwyczaj z powodu wieku. Dla większości osób starszych podstawowe znaczenie mają emerytury publiczne, które są głównym elementem zabezpieczenia społecznego. Systemy emerytalne, dysponując ogromnymi funduszami, wywierają wpływ na sytuację materialną wielkich grup społecznych i na gospodarkę w długich okresach czasu.

Publiczne systemy emerytalne w rozwiniętych krajach gospodarki rynkowej mają długą, ponad stuletnią tradycję. Szczególna ich ekspansja nastąpiła po drugiej wojnie światowej. W literaturze przedmiotu jako sukces ocenia się rozszerzenie zakresu osobowego i uzyskanie przez systemy statusu powszechności, wzrost wysokości emerytur, likwidację ubóstwa absolutnego i względnego oraz podwyższenie poziomu życia osób starszych. Było to związane z dwukrotnym wzrostem od 1960 r. w krajach OECD udziału wydatków na emerytury w PKB – z 5 do 10% PKB.¹

Reformowanie i modernizacja systemów emerytalnych, dokonywane w większości krajów świata, wynikają z pojawienia się nowych wyzwań, spośród których najistotniejszy jest wzrost wydatków emerytalnych, wynikający ze starzenia się społeczeństw. Podstawowym problemem polityki poszczególnych krajów w tym zakresie jest zapewnienie stabilnego finansowania oraz odpowiedniego poziomu

* **Dr hab. Zofia Czajka** – Katedra Prawa i Polityki Społecznej Wydziału Ekonomiczno-Socjologicznego Uniwersytetu Łódzkiego.

¹ Por.: *Social Security Pensions. Development and reform*, eds. C.Gillion, J.Turner, International Labour Office, Geneva 2000, s.397-398.

emerytur.² Systemy emerytalne znajdują się także pod wpływem nowych zjawisk: globalizacji procesów gospodarczych, zmian na rynku pracy i nowych wzorów zatrudnienia, zmian form życia rodzinnego i indywidualizacji życia. Reformowanie publicznych systemów emerytalnych w państwach członkowskich Unii Europejskiej zostanie przedstawione w niniejszych rozważaniach z perspektywy sposobów dostosowywania ich do nowych warunków oraz realizacji przez nie funkcji: dochodowej i kosztowej. (Wskazać przy tym należy, że poniższa analiza dotyczy „starej” Unii sprzed ostatniego rozszerzenia, liczącej 15 członków.)

2. Modele zabezpieczenia emerytalnego w krajach UE

Systemy emerytalne występujące w państwach UE, ukształtowane historycznie, są wielofilarowe³ i zróżnicowane. Ważnym kryterium różnicującym jest zakres publicznych systemów emerytalnych, który określa proporcje pozostałych filarów.

Można wyróżnić dwa modele zabezpieczenia emerytalnego w Europie, ukształtowane historycznie i konkurencyjne wobec siebie:

- model Bismarcka, w którym podstawowym elementem dochodu całkowitego większości osób starszych jest emerytura publiczna, a jej celem jest zastąpienie wynagrodzeń (niskich i średnich); w modelu tym działalność państwowa dominuje nad działalnością niepaństwową,
- model Beveridge’a, w którym emerytura publiczna zapewnia minimum dochodu i ma chronić przed ubóstwem; wyższy standard życia może być osiągnięty przez własną przezorność i działalność niepaństwową; emerytury publiczne dla wielu osób stanowią uzupełnienie środków pochodzących z sektora prywatnego.

² Systemy emerytalne ujmowane są w różnych kategoriach. Prezes Międzynarodowego Stowarzyszenia Zabezpieczenia Społecznego K.Scherman stwierdza, że debata o reformowaniu zabezpieczenia społecznego (w tym publicznych systemów emerytalnych) nie może być dyskusją o ekonomii. Zabezpieczenie to nie tylko proces zbierania składek i wypłaty świadczeń. Jest to również instytucja o największym znaczeniu dla rozwoju społecznego, służąca realizacji idei solidarności i zapewniająca poczucie bezpieczeństwa socjalnego. Umożliwia ona sprawne funkcjonowanie zarówno społeczeństwa, jak i ekonomii kraju (za: E.Borowczyk, *Próba oceny europejskich reform*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych”, nr 6/1998, s.15-16).

³ Filary są rodzajami systemów emerytalnych, z których mogą otrzymywać dochody osoby w starszym wieku w rozwiniętych krajach gospodarki rynkowej. Najczęściej wyodrębnia się trzy filary emerytalne: publiczne, zakładowe i indywidualne (według klasyfikacji Banku Światowego). Filary tworzą strukturę całego systemu, w którym poszczególne elementy są ze sobą powiązane. Model wielofilarowy zakłada, że dochody emerytów będą pochodziły z kilku źródeł: świadczenia publiczne będą uzupełniane przez emerytury zakładowe, zaś emerytury z filaru pierwszego i drugiego przez świadczenia z systemów indywidualnych. Najbardziej rozpoznane są publiczne systemy emerytalne, zbyt mało danych jest natomiast o drugim i trzecim filarze.

Realizacja każdej z tych koncepcji oznacza odmienne kształtowanie się struktury dochodów całkowitych osób w starszym wieku. W większości krajów europejskich dominował dotychczas pierwszy model, np. w Niemczech, Austrii, Belgii, Francji, Hiszpanii czy Włoszech. Drugi model realizowany jest w kraju, w którym powstał, to jest w Wielkiej Brytanii, a także w Irlandii).

Publiczne systemy emerytalne są podstawowym źródłem dochodów osób starszych. Są one powszechne, obowiązkowe i gwarantowane przez państwo. W większości krajów funkcjonują jako ubezpieczenie społeczne. Tylko w Danii, a do niedawna także w Szwecji, emerytury podstawowe miały charakter zaopatrzeniowy i były finansowane z budżetu państwa. Do niedawna wspólną cechą wszystkich publicznych systemów emerytalnych w UE było repartycyjne finansowanie oraz oparcie na zasadzie zdefiniowanej wysokości świadczenia.⁴

Publiczne systemy emerytalne funkcjonujące w Unii Europejskiej jako ubezpieczenie społeczne różnią się organizacją, zakresem podmiotowym, wysokością składek, kryteriami uzyskiwania uprawnień oraz formułą emerytalną i poziomem emerytury.⁵ Jeśli przyjąć, że podstawowym kryterium różnicującym te systemy jest powiązanie emerytur z wynagrodzeniami lub ze składkami, bądź ustalanie emerytur w jednakowej wysokości,⁶ to do krajów, w których emerytury są kwotowe należą: Dania (zaopatrzenie społeczne), Finlandia, Holandia, Irlandia oraz Luksemburg i Wielka Brytania. W tych krajach, oprócz Holandii, emerytury publiczne są dwustopniowe. W pozostałych krajach emerytury są powiązane z wynagrodzeniami i z okresem ubezpieczenia (oraz z innymi parametrami).

3. Przyczyny reform emerytalnych: istotne wyzwania wobec systemów emerytalnych

Najpoważniejszym wyzwaniem dla systemów emerytalnych w państwach członkowskich UE obecnie i w przyszłości jest starzenie się społeczeństw. (Jak wspomniano, mają na nie wpływ także inne zjawiska i procesy: globalizacja, rozwój nowych wzorów zatrudnienia, zmiany form życia rodzinnego i indywi-

⁴ W systemach o zdefiniowanym świadczeniu (*defined-benefit plans* - DB) przyjmuje się określony cel dotyczący świadczeń względnie zabezpieczenia (np. poziom świadczeń definiowany w jakiś określony sposób, w relacji świadczenia do przeciętnego zarobku) i odpowiednio do tego reguluje się finansowanie w taki sposób, aby cel ten mógł zostać zrealizowany.

⁵ Por.: MISSOC 2003, *Social protection in the Member States of the European Union. Situation on January 1st 2002, Employment and Social Affairs*, European Commission, Directorate-General Employment, Industrial Relations and Social Affairs, Luksemburg 2003.

⁶ Takie kryterium podziału publicznych systemów emerytalnych proponuje W.Schmähl, *Economic Problems of Social Retirement - General Aspects in Western Europe and Possible Solutions in the Case of the Federal Republic of Germany*, Maastricht 1986, s.11.

dualizacja życia.) Głównym motorem reform emerytalnych w tych krajach są jednak prognozy przyszłych zmian demograficznych.

Następuje wzrost udziału osób starszych w społeczeństwie, starzenie się populacji aktywnej zawodowo oraz zmniejszenie liczby osób wchodzących na rynek pracy. Zagrożenie dla systemów emerytalnych ze strony procesów demograficznych wynika z dwóch tendencji: zachwiania proporcji pomiędzy liczbą osób w wieku produkcyjnym i liczbą osób w wieku starszym oraz wydłużania się życia.⁷ Na obniżenie liczby osób pracujących ma wpływ dodatkowo wydłużenie nauki i późniejsze rozpoczynanie aktywności zawodowej oraz sytuacja na rynku pracy. Zwiększeniu ulegają demograficzne współczynniki obciążenia (tzn. relacja pomiędzy liczbą osób w wieku 20-64 lata a liczbą osób w wieku 65 lat i więcej).

Dla publicznych systemów emerytalnych finansowanych repartycyjnie oznacza to zmniejszanie się liczby osób płacących składki i obniżenie przychodów systemów emerytalnych, a zwiększenie zapotrzebowania na emerytury i wzrost wydatków. Rządy poszczególnych krajów unijnych stoją przed koniecznością pokrycia wzrastających kosztów związanych ze starzeniem się społeczeństw i jednocześnie zapewnienia odpowiedniego poziomu emerytur.

W latach 1990-2000 w Unii Europejskiej liczba osób w wieku powyżej 65 lat rosła niemalże 1,5% rocznie, przy zróżnicowanym wzroście w poszczególnych państwach.⁸ Podobne tempo wzrostu utrzyma się do 2015 r. – w tym okresie wiek emerytalny będą osiągać osoby urodzone podczas wojny, kiedy przyrost naturalny był niższy. W roku tym wskaźnik udziału osób w wieku powyżej 65 lat w społeczeństwie będzie o 20% wyższy niż obecnie (wyniesie 19,4% – dzisiaj 16,1%).⁹

⁷ Wzrost długości życia powoduje wydłużenie się fazy starszego wieku w dwóch wymiarach: w stosunku do całego życia i w stosunku do okresu pracy zarobkowej. W literaturze przedmiotu podkreśla się konieczność podjęcia środków, które zapewnią związek pomiędzy długością okresu wykonywania pracy a okresem pozostawania na emeryturze – por.: W.Schmähl, *Zabezpieczenie na starość w Niemczech – rozstrzygnięcia koncepcyjne jako podstawa dalszych reform w: Ład społeczny w Polsce i Niemczech na tle jednoczącej się Europy*, red. B.von Maydell i T.Zieliński, Wydawnictwo Polsko-Niemieckie, Warszawa 1999, s.350; *The Economic Policy Committee and the Social Protection Committee Council. Draft joint report by the Commission and the Council on adequate and sustainable pensions*, Brussels 2003 (http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/dec/joint_pensions_report_en.htm), s.50.

⁸ W Hiszpanii, we Włoszech i w Luksemburgu wzrost ten wynosił 2%, w Grecji 3%, zaś w Szwecji i w Wielkiej Brytanii był niższy.

⁹ W 2000 r. najwyższe były wskaźniki udziału osób w wieku powyżej 65 lat wśród ogółu mieszkańców we Włoszech (17,6%), Szwecji (17,4%), Grecji (16,9%), Belgii (16,7%), Hiszpanii (16,4%).

Szczególne ekspansja liczby osób starszych będzie miała miejsce w następnych dekadach, gdy wiek emerytalny zaczną osiągać osoby urodzone po wojnie w okresie wyżu demograficznego. W tym samym czasie liczba osób w wieku produkcyjnym, które w znacznym stopniu będą finansować wydatki emerytalne, wzrośnie relatywnie niewiele – w całym okresie o 1%, a w niektórych krajach nawet zmniejszy się. Skutki wyżu demograficznego zaczną zmniejszać się po 2030 r. i znikną około połowy obecnego wieku.¹⁰

Z punktu widzenia możliwości sfinansowania zobowiązań emerytalnych istotne znaczenie ma poziom współczynników obciążenia demograficznego. W ostatnich latach w większości krajów europejskich stale one wzrastały: w latach 1960-2000 wzrosły w Niemczech z 17,5% do 26%, w Wielkiej Brytanii z 20,3% do 26,4%, a we Włoszech z 15,5% do 28,8%. W niektórych krajach w 2000 r. współczynniki obciążenia były szczególnie wysokie: w Szwecji – 29,6%, w Grecji – 28,3%, w Belgii – 28,1%, we Francji – 27,2%. Najniższy wskaźnik obciążenia demograficznego był w Holandii – 21,9%.¹¹

Zgodnie z prognozą, współczynniki obciążenia demograficznego w poszczególnych krajach gwałtownie wzrosną w ciągu najbliższych 30-50 lat. W całej Unii Europejskiej nastąpi wzrost z 26,7% w 2000 r. do 53,4% w 2050 r. (Por. tabelę 1.)

Liczba osób w wieku 20-64 lata przypadająca na jedną osobę w wieku 65 lat i więcej spadnie z 3,35 w 2010 r. do 1,88 w 2050 r. Do krajów o najwyższym współczynniku obciążenia demograficznego będą należeć wtedy kraje Europy Południowej: Włochy (66,8%), Hiszpania (65,7%), Grecja (58,7%), a także Austria (55%) i Niemcy (53,3%). Najniższe współczynniki będą w Danii (41,9%), Holandii (44,9%), Wielkiej Brytanii i Szwecji (46,1%).

Wzrost wydatków emerytalnych wynika także z wydłużania się przeciętnego okresu otrzymywania emerytury. Długość życia po przekroczeniu 65 lat wydłuża się około jednego roku co dziesięć lat.

Mężczyzna, mieszkaniec UE, który w 1999 r. przekroczył wiek 65 lat, dożyje przeciętnie 80,6 lat, kobieta – 84,4 lat. W niektórych krajach mężczyźni będą żyć dłużej – 81 lat i więcej (jak np. w Grecji, Francji i Hiszpanii); w innych krócej, jak np. w Portugalii (79,4 lat). Najwięcej kobiet powyżej 85 lat będzie żyło w Hiszpanii i we Francji.¹²

¹⁰ *The social situation in the European Union 2001*, Eurostat, Luxembourg 2001, s.5.

¹¹ Por.: *Rocznik Statystyczny*, GUS, Warszawa 1962, s.477; 1968, s.623; 1972, s.617; 1977, s.455; 1982, s.498; 1983, s.495; 1987, s.545; 1992, s.480; 1998, s.579; *The social situation*, op.cit., Annex II, s.114; *Yearbook 2002, The statistical guide to Europe, Data 1990-2000*, Eurostat, s.22.

¹² Por.: *Yearbook 2002*, op.cit., s.38.

Tabela 1. Współczynniki obciążenia ludnością starszą w wieku 65 lat i więcej grupy ludności w wieku 20-64 lata w latach 2000-2050 w Unii Europejskiej według prognozy (dane w %)

Kraje	Lata					
	2000	2010	2020	2030	2040	2050
UE-15	26,7	29,8	35,1	43,8	52,4	53,4
Austria	25,1	28,8	32,4	43,6	54,5	55,0
Belgia	28,1	29,4	35,6	45,8	51,3	49,7
Dania	24,1	27,2	33,7	39,2	44,5	41,9
Finlandia	24,5	27,5	38,9	46,9	47,4	48,1
Francja	27,2	28,1	35,9	44,0	50,0	50,8
Grecja	28,3	31,6	35,8	41,7	51,4	58,7
Hiszpania	27,1	28,9	33,1	41,7	55,7	65,7
Holandia	21,9	24,6	32,6	41,5	48,1	44,9
Irlandia	19,4	19,1	24,5	30,3	36,0	44,2
Luksemburg	23,4	26,2	31,0	39,8	45,4	41,8
Niemcy	26,0	32,9	36,3	46,7	54,7	53,3
Portugalia	25,1	26,7	30,3	35,0	43,1	48,7
Szwecja	29,6	31,4	37,6	42,7	46,7	46,1
Wielka Bryt.	26,4	26,9	32,0	40,2	47,0	46,1
Włochy	28,8	33,8	39,7	49,2	63,9	66,8

Źródło: Eurostat w: *Adequate and Sustainable Pensions. A report by the Social Protection Committee to the Göteborg European Council on the social protection* (Juni 2000) (http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/social/news/goteborg_en.pdf), s.5.

Według prognozy¹³ na okres 2000-2050 w większości krajów unijnych (oprócz Wielkiej Brytanii i Włoch) nastąpi wzrost wydatków na emerytury publiczne. W całej Unii wyniesie on 3-5 punktów procentowych (pp) PKB,

¹³ W najnowszej prognozie Komitetu Polityki Ekonomicznej UE z 2000 r., w której na podstawie prognoz demograficznych oszacowano przewidywany wzrost wydatków na emerytury publiczne, rozważane są dwa scenariusze: scenariusz bieżącej polityki i scenariusz oparty na założeniu wprowadzenia strategii pełnego zatrudnienia określonego w Lizbonie. W pierwszym wykorzystano centralny scenariusz demograficzny Eurostatu oraz założenia makroekonomiczne zdefiniowane przez OECD. Państwa członkowskie dla swoich prognoz dokonały kalkulacji wielu parametrów, na podstawie swoich własnych założeń. Każdy kraj przewidywał zmiany stopy zatrudnienia (w tym kobiet i starszych pracowników) oraz stopy bezrobocia, co było podstawą określenia współczynnika obciążenia ekonomicznego. Określono też relację emerytury do wynagrodzenia. Jednak panuje zgodność w ocenie, że założenia, od których zależy realność tych przewidywań, są niepewne w długim okresie czasu. Analizy uwzględniły tylko jedną konsekwencję starzenia się – por.: *Adequate and Sustainable Pensions. A report by the Social Protection Committee to the Göteborg European Council on the social protection* (June 2000) (http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/social/news/goteborg_en.pdf), s.6-7.

a w Hiszpanii, Holandii i Portugalii ma być większy (por. tabelę 2). Niewielki będzie wzrost wydatków, wynoszący mniej niż 2 pp, w Szwecji, a w Wielkiej Brytanii i we Włoszech nastąpi spadek wydatków (odpowiednio o 1,2 i 0,6 pp).

Przewiduje się, że w 2050 r. najwyższe wydatki na emerytury publiczne (liczone jako odsetki PKB) będą w Grecji (24,8%), Hiszpanii (17,7%), Austrii (15,1%), Niemczech (14,6%), Portugalii (14,2%), Włoszech (13,9%), Holandii (13,6%), Danii (13,2%). Najniższe wydatki na ten cel będą w Wielkiej Brytanii – 3,9% PKB i w Irlandii – 9%.

Tabela 2. Wydatki na emerytury publiczne w latach 2000-2050 według prognozy (jako % PKB przed opodatkowaniem) – założenia bieżącej polityki*

Kraje	Lata							Zmiana
	2000	2005	2010	2020	2030	2040	2050	
Austria	14,5	14,4	14,8	15,7	17,6	17,0	15,1	0,6
Belgia	9,3	8,7	9,0	10,4	12,5	13,0	12,6	3,3
Dania	10,2	11,3	12,7	14,0	14,7	13,9	13,2	3,0
Finlandia	11,3	10,9	11,6	14,0	15,7	16,0	16,0	4,7
Francja	12,1	12,2	13,1	15,0	16,0	15,8	N.A.	.
Grecja	12,6	12,4	12,6	15,4	19,6	23,8	24,8	12,2
Hiszpania	9,4	9,2	9,3	10,2	12,9	16,3	17,7	8,3
Holandia	7,9	8,3	9,1	11,1	13,1	14,1	13,6	5,7
Irlandia	4,6	4,5	5,0	6,7	7,6	8,3	9,0	4,4
Luksemburg	7,4	7,4	7,5	8,2	9,2	9,5	9,3	1,9
Niemcy	10,3	9,8	9,5	10,6	13,2	14,4	14,6	4,3
Portugalia	9,8	10,8	12,0	14,4	16,0	15,8	14,2	4,4
Szwecja	9,0	8,8	9,2	10,2	10,7	10,7	10,0	1,0
W. Brytania	5,1	4,9	4,7	4,4	4,7	4,4	3,9	-1,2
Włochy	14,2	14,1	14,3	14,9	15,9	15,7	13,9	-0,3

* Założenia oparte na bieżącej polityce przyjmują: w wielu krajach wysoką stopę bezrobocia, niską stopę zatrudnienia pewnych grup (pomimo wzrostu stopy zatrudnienia kobiet), kontynuację dotychczasowego trendu wzrostu wydajności pracy (w latach 2020-2030 około 1,75%). Na podstawie tych założeń oraz wpływu efektów przewidywanych reform emerytalnych zostały skalkulowane zmiany wydatków na emerytury publiczne jako % PKB.

Źródło: EPC w: *Adequate and Sustainable Pensions. A report by the Social Protection Committee to the Göteborg European Council on the social protection*, June 2000 (http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/social/news/goteborg_en.pdf), s.6.

Zachodzące w ostatnich dziesięcioleciach zmiany strukturalne w zatrudnieniu pogłębiają skutki starzenia się społeczeństw. Do zmian, które mają wpływ na systemy emerytalne należą: wzrost aktywności zawodowej kobiet, obniżenie zatrudnienia starszych oraz młodych pracowników, zmiany sektorowe zatrudnienia, a także bezrobocie. Do obniżenia przychodów i zwiększenia wydatków systemów emerytalnych znacznie przyczyniło się zmniejszenie aktywności zawodowej osób w wieku przedemerytalnym i obniżenie efektywnego wieku emerytalnego (w 2001 r. do 59,9 lat w ramach całej UE). W 2001 r. wskaźnik zatrudnienia pracowników w wieku 55-64 lata w całej Unii wyniósł 38,8%, natomiast w poszczególnych krajach wskaźniki te były zróżnicowane. Obniżenie zatrudnienia starszych pracowników jest skutkiem wykorzystywania wcześniejszych emerytur jako instrumentu regulacji rynku pracy i łagodzenia skutków bezrobocia oraz restrukturyzacji przemysłu. W ostatnich latach trend ten jest odwracany.

Rozszerzanie się nietypowych form zatrudnienia (tzw. pracy niezależnej, umów okresowych, pracy w niepełnym wymiarze godzin, pracy na wezwanie, zatrudnienia agencyjnego) powoduje również zmniejszenie przychodów ze składek oraz narastanie niepełnych uprawnień emerytalnych. Osoby pracujące w ten sposób mogą też być pozbawione możliwości uzyskiwania uprawnień emerytalnych, jeśli nie wykonują pracy przez pewną liczbę godzin lub jeśli ich wynagrodzenie jest zbyt niskie. Szczególne problemy występują w zabezpieczeniu osób pracujących na własny rachunek.

Kluczowym zjawiskiem gospodarczym ostatnich piętnastu lat, które może mieć poważne skutki dla finansowania emerytur i szerzej dla zabezpieczenia społecznego, jest globalizacja. Obniżenie roli państwa, wzrost międzynarodowej konkurencji, a także rozwój międzynarodowych rynków finansowych, w ocenie których publiczne systemy emerytalne są potencjalnym źródłem kapitału ogromnej wartości, stwarzają presję na redukcję tych systemów i rozwój zabezpieczenia emerytalnego bardziej zindywidualizowanego.

W wielu krajach ujawnia się ponadto potrzeba dostosowania systemów emerytalnych do przemian życia rodzinnego, do wzrostu liczby rozwodów, wzrostu liczby samotnych rodziców oraz wzmacniającej się autonomii kobiet.

4. Strategie reform publicznych systemów emerytalnych

W ostatnich latach poszukiwanie nowych koncepcji zabezpieczenia emerytalnego związane było z debatą nad efektywnością dotychczasowych systemów oraz dążeniem do redukcji wydatków socjalnych państwa. W literaturze przedmiotu podkreślano potrzebę nowego ustrukturyzowania systemów emerytalnych, zachowania pluralizmu źródeł dochodów dla dywersyfikacji ryzyka,

uzyskania nowej równowagi i zachęcenia do większej indywidualnej odpowiedzialności oraz zmniejszania zależności od państwa (m.in. poprzez działalność takich organizacji, jak MOP, OECD, Bank Światowy, Międzynarodowe Stowarzyszenie Zabezpieczenia Społecznego).¹⁴

Celem poszukiwania alternatywnych struktur było dążenie do zapewnienia poprawy wyników ekonomicznych, poradzenie sobie ze zmianami demograficznymi, odzwierciedlenie zmian w filozofii społecznej itp.¹⁵

W debacie nad sposobami zapewnienia środków na pokrycie wzrastających wydatków emerytalnych rozważanych było wiele rozwiązań:

- zahamowanie procesu starzenia się społeczeństwa przez pobudzenie przyrostu naturalnego czy wzrost migracji,
- powiększanie przychodów i obniżanie wydatków systemów emerytalnych,
- w publicznych systemach emerytalnych wzmocnienie zasady ubezpieczeniowej,
- zamiana systemów repartycyjnych na systemy kapitałowe i przesunięcie w kierunku sektora prywatnego.

W praktyce możliwości wpływania z zewnątrz na decyzje prokreacyjne małżonków są ograniczone, a stosowane instrumenty polityki prorodzinnej są mało skuteczne.

Zwiększenie przychodów systemów emerytalnych przy dotychczasowych procesach demograficznych jest możliwe przez wzrost liczby osób płacących składki, bądź przez podwyższenie składki. Wzrost bazy składkowej może nastąpić dzięki obniżeniu bezrobocia, zwiększeniu aktywności zawodowej kobiet i starszych pracowników czy zwiększeniu migracji. Obecnie źródłem znacznych oszczędności systemów emerytalnych może być podwyższenie efektywnej granicy wieku emerytalnego. Przeszkodę w podwyższaniu składek jako źródła pokrycia wzrastających wydatków emerytalnych stanowi zbyt duże obciążenie generacji aktywnej zawodowo oraz wzrost kosztów pracy i niekorzystne bodźce na rynku pracy.

Zmniejszenie wydatków emerytalnych może nastąpić w wyniku ograniczenia liczby osób uprawnionych bądź z obniżenia poziomu emerytur. Redukcja liczby wypłat jest możliwa przez zaostrenie kryteriów przyznawania emerytur: podwyższenie wymaganego okresu ubezpieczenia lub/i granicy wieku emerytalnego, ograniczenie wcześniejszego przechodzenia na emeryturę. Sposobem na obniżenie poziomu emerytur może być zmiana formuły obliczania emerytury, wydłużenie okresu, z którego obliczane jest przeciętne wynagrodzenie jako

¹⁴ Szerzej patrz: Z.Czajka, *Systemy emerytalne w Niemczech i w Wielkiej Brytanii wobec nowych wyzwań*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003, s.101-142.

¹⁵ Por.: *The Social Security Reform Debate: In Search of a New Consensus. A Summary*, International Social Security Association, Geneva 1998, s.2.

podstawa wymiaru emerytury, wprowadzenie waloryzacji cenowej, opóźnienie terminu waloryzacji.

W publicznych systemach emerytalnych uzasadnia się konieczność ściślejszego powiązania emerytur ze składkami, aby stwarzać bodźce do dłuższego okresu pracy (przez opóźnienie przejścia na emeryturę ubezpieczeni mogą wpływać na jej wzrost), do płacenia składek i zwiększenia wpływów do systemu (ujawnianie pełnych dochodów), a przez to także do redukcji sektora nieformalnego.¹⁶ Takie bodźce w znacznym stopniu zapewniają systemy o zdefiniowanej składce.¹⁷

W debacie emerytalnej w ostatnich latach silnie reprezentowany był pogląd o konieczności zmniejszenia roli systemów repartycyjnych i częściowe przesunięcie odpowiedzialności za zabezpieczenie emerytalne z publicznego do prywatnego sektora, tj. do zakładowych lub indywidualnych systemów emerytalnych. (Poglądy takie prezentowały analizy m.in. Banku Światowego i The Federal Trust).¹⁸ Zwolennicy systemów kapitałowych podkreślali korzyści makroekonomiczne gromadzenia funduszy kapitałowych i wskazywali na gwarancje kontraktowe, na których te systemy są oparte, jak również na możliwość zapewnienia pracownikom wyższej stopy zwrotu z inwestycji.¹⁹

Pomimo licznych kontrowersji i debat na ten temat, metoda finansowania systemów publicznych zasadniczo nie ulega zmianie. Decydujące znaczenie mają zalety systemów repartycyjnych,²⁰ a także, przy ewentualnej zmianie metody finansowania emerytur, wysokie koszty finansowania okresu przejściowego, czyli konieczność podwójnego obciążenia populacji aktualnie pracującej składkami zarówno na bieżące wypłaty emerytur, jak i oddzielnie, na swoje przyszłe emerytury.

W literaturze przedmiotu w odniesieniu do projektów i dokonanych zmian systemów emerytalnych wyróżnia się reformy polegające na korekcie i na zmianach systemowych. Do korekt można zaliczyć omówione zmiany przyczyniające się do obniżenia wydatków i podwyższenia przychodów systemów

¹⁶ Por.: N.Barr, *Reforma państwa opiekuńczego w krajach postkomunistycznych* oraz W.Schmähl, *Reformy emerytalne w gospodarkach transformacji - kilka uwag i pytań otwartych w: Po dziesięciu latach – transformacja i rozwój w krajach postkomunistycznych*, red. J.Neneman, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2000.

¹⁷ Są to systemy, w których określony jest poziom płaconych składek. Wysokość emerytury jest uzależniona od uprzednio wpłaconych składek (od ich wysokości, okresu płacenia i oprocentowania) oraz od długości dalszego trwania życia. Do niedawna ten rodzaj systemów występował w drugim i trzecim filarze. W Szwecji, we Włoszech, a także na Łotwie i w Polsce wprowadzono takie systemy w pierwszym filarze.

¹⁸ *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect The Old and Promote Growth. A World Bank Policy. Research Report*, New York 1994; *The Federal Trust Report. The Pension Time Bombe in Europe*, London 1995.

¹⁹ *The Social Security...*, op.cit., s.4.

²⁰ Por.: *The Federal Trust Report...*, op.cit., s.11-12.

emerytalnych. Jako reformy systemowe traktowane są zmiany metody finansowania, zastosowanie mieszanej metody finansowania repartycyjno-kapitałowej lub zastąpienie systemu o zdefiniowanym świadczeniu systemem o zdefiniowanej składce.²¹

5. Ostatnie reformy emerytalne w krajach UE oraz ich cele

Reformowanie systemów emerytalnych jest procesem ciągłym, ponieważ zmieniają się potrzeby społeczne oraz warunki, w jakich systemy działają. Poszczególne kraje w różny sposób reagują na zmiany demograficzne. Specyfika reform w każdym z nich związana jest z realizowanym modelem emerytalnym, odmiennymi warunkami demograficznymi, gospodarczymi i społecznymi oraz przyjętymi celami polityki emerytalnej, które określają stosowane środki i instrumenty.

W wielu krajach w latach 90. przeprowadzono zasadnicze reformy emerytalne, jak np. we Włoszech, Szwecji, Niemczech i Wielkiej Brytanii. W innych nie przeprowadzono takich reform – np. w Austrii, Belgii, Danii, Irlandii, Francji, Luksemburgu, Hiszpanii i Holandii. Reformy przeprowadzone w Szwecji i we Włoszech można zaliczyć do systemowych: w pierwszym filarze emerytalnym wprowadzono nowe systemy o zdefiniowanych składkach. W Szwecji wprowadzono też mieszaną repartycyjno-kapitałową metodę finansowania emerytur. Zmiany przeprowadzone w Niemczech i w Wielkiej Brytanii, a więc w krajach o odmiennych modelach emerytalnych, polegają na przesunięciu proporcji w kierunku prywatnych systemów emerytalnych.

W tej części niniejszego opracowania zostaną przybliżone cele oraz zasady reform emerytalnych z pierwszej grupy krajów oraz kierunki korekt wprowadzone do systemów z drugiej grupy.

Szwecja

Celem reformy emerytalnej z 1999 r. w Szwecji było ograniczenie wzrostu wydatków emerytalnych, zapewnienie stabilizacji finansowej oraz usztywnienie składki w przyszłości. Będzie to możliwe dzięki zastosowaniu w części repartycyjnej mechanizmu dostosowującego system do zmian gospodarczych, bazy składek i zmian demograficznych. Emerytury w nowym systemie w 90% są finansowane repartycyjnie, a w 10% kapitałowo. Czynnikiem stabilizacji finansowej będzie także fundusz utworzony na początku lat 60. dla wyrównania fluktuacji składek i wydatków, który w 2001 r. wyniósł 26% PKB.

²¹ Z.Czepulis-Rutkowska, *Systemy emerytalne a poziom materialnego zabezpieczenia emerytów*, Warszawa 2000, s.60.

Zasada zdefiniowanej składki w nowym systemie emerytalnym polega na ścisłym uzależnieniu emerytur od składek i ograniczeniu elementów redystrybucji. Do obliczania emerytury służą indywidualne konta: w części repartycyjnej z kapitałem hipotetycznym, a w części kapitałowej z kapitałem rzeczywistym. Emerytura repartycyjna będzie obliczana przez podzielenie sumy zwaloryzowanych składek przez czynnik uzależniony od przeciętnej, przewidywanej długości życia dla populacji, wieku przejścia na emeryturę oraz wskaźnika przewidywanego wzrostu płac, część kapitałowa będzie natomiast obliczana zgodnie z zasadami ubezpieczeniowymi. Należy spodziewać się obniżenia emerytur w relacji do wynagrodzeń.

Skutki wydłużania życia obywateli dla finansów systemu są neutralizowane przez uwzględnienie długości życia w formule emerytalnej. Wszystkie ryzyka w nowym systemie emerytalnym – wzrost długości życia, obniżenie bazy składek – są ponoszone przez emerytów. System zapewnia wysoki poziom elastyczności w zakresie wyboru wieku emerytalnego i łączenia dochodów z pracy z pełną lub częściową emeryturą oraz zawiera silne bodźce do wzrostu partycypacji w rynku pracy. Jeśli duża liczba osób będzie niezdolna do uzyskania odpowiednich uprawnień emerytalnych, ryzyko finansowe systemu będzie przesunięte do budżetu państwa. Poważny wkład w zachowanie funkcji dochodowej systemu mogą wnieść systemy zakładowe oparte na umowach zbiorowych.

Włochy

We Włoszech, w przeprowadzonych reformach emerytalnych w 1992 r., 1995 r. i 1997 r., zastosowano wiele środków obniżania kosztów: eliminację waloryzacji do wzrostu płac, podwyższenie granicy wieku emerytalnego, zaostrenie kryteriów uzyskiwania prawa do emerytury w okresie przejściowym oraz kryteriów uzyskania rent inwalidzkich.

Zasadniczą reformę pierwszego filaru emerytalnego przeprowadzono w tym kraju w 1995 r. Podobnie jak w Szwecji, we Włoszech został wprowadzony nowy, publiczny system emerytalny o zdefiniowanej składce, który objął wszystkie osoby rozpoczynające pracę po 1 stycznia 1996 r.²² Celem reformy było zapewnienie stabilności finansowej systemu emerytalnego oraz odpowiedniego poziomu emerytur. Reformy z lat 90. umożliwiły zahamowanie wzrostu wydatków, które w wyniku reform zwiększą się z 13,8% PKB w 2000 r. do 16% w 2033 r.²³ Pomimo wysokiego poziomu składki emerytalnej (32,7% wynagrodzenia) w systemie powstał deficyt, który wynosi 0,8% PKB. Ogólne

²² Osoby, które 31 grudnia 1995 r. miały okres składkowy wynoszący 18 lat pozostały w starym systemie.

²³ Bez zmian w systemie emerytalnym wydatki na emerytury wzrosłyby do 23% PKB w 2040 r.

wydatki z budżetu państwa w formie transferów do systemu emerytalnego oraz świadczeń z pomocy społecznej wyniosły 3% PKB.

W nowym systemie emerytury będą niższe niż w dotychczasowym. Nie będzie pojęcia „pełna emerytura”. Wiek przejścia na emeryturę został określony w paśmie 57-65 lat dla mężczyzn i kobiet, ale pracownik nie będzie mógł przejść na emeryturę, jeśli jego świadczenie będzie niższe od 1,2-krotności gwarantowanej emerytury minimalnej. Nowy system zawiera silny mechanizm bodźcowy, zawarty w formule emerytalnej – poziom świadczeń zależy od sumy skapitalizowanych składek (do wskaźnika przeciętnego wzrostu PKB w ciągu ostatnich 5 lat) i wieku przejścia na emeryturę (do wydłużania okresu pracy). Gwarantowana emerytura minimalna będzie przysługiwała po ukończeniu 65 lat. Ustawa wprowadzająca nowy system emerytalny zawierała środki promujące drugi i trzeci filar emerytalny, takie jak: ulgi podatkowe, zwolnienia z płacenia składek na ubezpieczenie społeczne.

Niemcy

W Niemczech reformy z 1992 r., 1997 r. i 2000 r. zostały w sposób szczególny ukierunkowane na uniknięcie w przyszłości znacznego wzrostu składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe. W wyniku reformy z 2001 r. składka ma być zachowana na umiarkowanym poziomie 20% w 2020 r. i 22% w 2030 r. Reforma ta jest osadzona w ramach szerszej polityki ekonomicznej i finansowej, w tym w strategii zatrudnienia, z 2002 r.

Redukcja wzrostu wydatków z publicznego systemu emerytalnego ma być osiągnięta w wyniku podwyższenia efektywnej granicy wieku emerytalnego (znaczne ograniczenie możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę), obniżenia wskaźnika waloryzacji emerytur, obniżenia emerytur publicznych (z 70% do 68% przeciętnego wynagrodzenia), zastosowania ściślejszego powiązania poziomu emerytury z wiekiem przejścia na emeryturę. Ponadto wprowadzone zostały bodźce finansowe do oszczędzania przez pracowników w zakładowych systemach emerytalnych lub w systemach indywidualnych tak, aby zrekompensować obniżenie emerytur publicznych.

Wielka Brytania

Również w Wielkiej Brytanii nastąpiło wzmocnienie drugiego i trzeciego filaru emerytalnego. Nastąpiło to jednak przy niskich emeryturach publicznych.²⁴

²⁴ W Wielkiej Brytanii publiczny system emerytalny jest dwufilarowy: pierwszy filar zapewnia emeryturę podstawową kwotową, drugi jest podzielony pomiędzy komponent publiczny i prywatny. Osoby zatrudnione mają możliwość zastąpienia publicznego systemu zapewniającego emeryturę powiązane z wynagrodzeniami *The State Second Pension* (który został wprowadzony na miejsce dotychczasowego *The State Earnings-Related Pension Scheme - SERPS*) przez systemy prywatne: przystąpienie do zakładowego albo indywidualnego systemu emerytalnego (*contracted out*), a od

Działalność państwa jest skoncentrowana na zapewnieniu obywatelom ochrony przed ubóstwem oraz wspieraniu rozwoju prywatnych systemów emerytalnych. Duża część dochodów osób starszych pochodzi ze źródeł prywatnych. Pozwala to na znaczne oszczędności w publicznych systemach emerytalnych. Analizy porównawcze wykazują, że przewidywane koszty będą w przyszłości najniższe spośród krajów uprzemysłowionych.²⁵ Według prognoz na lata 2000-2050, w Wielkiej Brytanii przewidywany jest spadek wydatków na emerytury publiczne z 5,5% do 4,4% PKB.²⁶

Do innych czynników powodujących minimalizację kosztów emerytur publicznych należą: waloryzacja emerytur podstawowych do wzrostu cen, zmniejszenie wydatków z NIF (m.in. podwyższenie granicy wieku emerytalnego kobiet), a także silne oparcie zabezpieczenia na pomocy społecznej. W 1995 r. i 1999 r. zastosowano zmiany promujące rozwój prywatnych systemów emerytalnych, w tym wprowadzono nowy ich rodzaj – systemy emerytur udziałowych (SPS), skierowane do osób ze średnimi i wyższymi wynagrodzeniami.²⁷

System brytyjski ma jednak problem z zapewnieniem wszystkim emerytom odpowiedniego poziomu dochodów. Ubóstwo wśród emerytów jest wyższe niż w całym społeczeństwie. Występuje też wśród nich duże zróżnicowanie dochodów.

Ważnym wyzwaniem w zabezpieczeniu emerytalnym Wielkiej Brytanii jest zwiększenie przynależności, zwłaszcza osób z niższymi dochodami, do prywatnych systemów emerytalnych, zarówno obowiązkowych, jak i dobrowolnych. Występuje też potrzeba uproszczenia przepisów oraz produktów oszczędzania oraz usprawnienie doradztwa.

Finlandia

Strategia rządu Finlandii w kwestii sprostania poważnej presji na wydatki emerytalne jest budowana w nawiązaniu do elementów zapewniających wzrost gospodarczy, redukcję długu publicznego i wzrost funduszu rezerwowego, jak również wzrost wydajności pracy i wskaźników zatrudnienia, szczególnie wśród

2001 r. także do systemów udziałowych (*Stakeholder Pensions Schemes* - SPS). Obydwie publiczne emerytury są finansowane ze składek powiązanych z wynagrodzeniami płaconych do Krajowego Systemu Ubezpieczenia Społecznego (*National Insurance* - NI).

²⁵ *Adequate and Sustainable Pensions...*, op.cit., s.6.

²⁶ *The Economic Policy Committee...*, op.cit., s.115 i 165.

²⁷ Por.: D.Blake, *Two decades of pension reform in the UK. What are implications for occupational pension schemes?*, „Employee Relations”, vol. 22, no. 3/2000, s.226-227 i 230; R.Disney, *The UK System of Pension Provision w: Pension Reform in Six Countries. What Can We Learn From Each Other?*, Berlin-New York-Tokyo 2001, s.92-93; L.Liu, *Retirement Income Security in the United Kingdom*, „Social Security Bulletin”, vol. 62, no. 1/1999, s.29.

starszych pracowników po to, aby nastąpiło podwyższenie efektywnej granicy wieku emerytalnego. Ta strategia wymaga wysokiej nadwyżki w finansach rządowych przez wiele dekad. Reformy emerytalne wprowadzane w Finlandii w latach 90., a następnie w 2001 r., mające na celu zahamowanie wzrostu wydatków emerytalnych, polegały na podwyższeniu wcześniejszej granicy wieku emerytalnego, wzmocnieniu bodźców do kontynuowania pracy, obniżeniu emerytur, zmniejszeniu wskaźnika waloryzacji. Środki podjęte w latach 90. pozwolą na redukcję wydatków emerytalnych o około 1/5 do 2040 r.

Austria

Także w Austrii, gdzie jest niski efektywny wiek przechodzenia na emeryturę (w 2001 r. wynosił dla mężczyzn 59 lat i kobiet 57 lat), rządowa strategia sprostania finansowym wyzwaniom systemu emerytalnego oparta jest na wzroście zatrudnienia ogólnego oraz starszych pracowników. W celu poprawy wskaźników zatrudnienia starszych pracowników podwyższono wcześniejszą granicę wieku emerytalnego, zlikwidowano wcześniejsze emerytury z powodu ograniczonej zdolności do pracy, obniżono wcześniejsze emerytury i jednocześnie podwyższono opóźnione.

Belgia

Również w Belgii celem reformy z 1997 r. była redukcja wydatków emerytalnych przez obniżenie wysokości świadczeń, podwyższenie granicy wieku emerytalnego kobiet oraz zaostrenie kryteriów uzyskiwania wcześniejszych emerytur. Podjęto wiele środków w celu zwiększenia zatrudnienia starszych pracowników. Wprowadzono minimalne uprawnienia emerytalne za rok pracy, do którego prawo uzyskują osoby z co najmniej piętnastoletnim okresem zatrudnienia minimum w 1/3 pełnego wymiaru czasu pracy. Rząd zobowiązał się do szerszego rozwoju drugiego filaru dla osób zatrudnionych oraz pracujących niezależnie, co opierać się będzie na rokowaniach zbiorowych i elementach solidarności. Zostaną zastosowane bodźce finansowe dla przyspieszenia rozwoju systemów zakładowych.

Strategia rządu radzenia sobie z wydatkami emerytalnymi jest oparta także na obniżeniu długu publicznego (który wyniósł ponad 100%) oraz nadwyżce budżetowej. W 2001 r. został utworzony fundusz rezerwowy na pokrycie wzrastających wydatków emerytalnych w przyszłości, który wyniósł 0,5% PKB. Ta strategia napotyka przeszkody, ze względu na pojawienie się w 2002 r. deficytu budżetowego.

Francja

We Francji, gdzie występuje niski poziom zatrudnienia starszych pracowników, a efektywny wiek przejścia na emeryturę (58 lat) należy do najniższych

w Europie, rząd nie zamierza podnosić ustawowej granicy wieku emerytalnego, która jest na poziomie 60 lat. Obecny system stwarza słabe bodźce do opóźniania przejścia na emeryturę. Niemniej rząd realizuje strategię wzrostu zatrudnienia różnych grup (kobiet i osób młodych oraz starszych pracowników) oraz zmniejszenia bezrobocia.

We Francji znacząca reforma emerytalna z 1993 r. w sektorze prywatnym (tzw. reforma Simone Veil) wprowadziła stopniową redukcję wydatków przez obniżenie emerytury, wydłużenie okresu ubezpieczenia wymaganego do uzyskania pełnej emerytury przed ukończeniem 65 lat z 37,5 do 40 lat, wydłużenie okresu, z którego kalkulowane jest wynagrodzenie jako podstawa wymiaru emerytury, wprowadzenie waloryzacji cenowej (przy zachowaniu możliwości dodatkowej waloryzacji przy korzystnych wynikach ekonomicznych). W celu finansowania elementów socjalnych systemu, m.in. świadczeń minimalnych czy składek na ubezpieczenie społeczne podczas bezrobocia, został utworzony fundusz solidarnościowy ze środków budżetowych.

W 1999 r. utworzono fundusz rezerwy, aby wyrównać wskaźnik składek podczas przechodzenia na emeryturę wyżu demograficznego. Obecnie stanowi on 1% PKB, ale rząd szacuje, że wzrośnie do 7% PKB w 2020 r. Nie będzie to przy tym wystarczające do pokrycia przyszłej nierównowagi systemu emerytalnego, który wprawdzie zapewnia odpowiedni poziom emerytur, lecz jego stabilność finansowa w ciągu następnych dekad nie jest zapewniona, w związku z czym Francję z pewnością czeka w przyszłości reforma emerytalna.

Hiszpania

Środki podejmowane w Hiszpanii są ukierunkowane na wzrost zatrudnienia, w tym zwłaszcza starszych pracowników. Zwiększenie bazy osób płacących składki na ubezpieczenie społeczne ma nastąpić także dzięki przewidywanemu wzrostowi liczby imigrantów. Prawdopodobna nadwyżka przychodów systemu emerytalnego do 2015 r. zostanie przekształcona w fundusz rezerwy na pokrycie wydatków w następnym okresie. Legislacja wprowadzona w 2002 r. promuje rozwój zakładowych systemów emerytalnych opierających się na negocjacjach zbiorowych. Hiszpański system emerytalny zapewniał dotychczas odpowiedni poziom emerytur i ochronę osób starszych przed ubóstwem. Aby zapewnić mu stabilność finansową, niezbędna jest jednak zasadnicza reforma.

Holandia

Strategia zagwarantowania stabilnego finansowania pierwszego filaru emerytalnego w Holandii oparta jest na ambitnym celu osiągnięcia nadwyżki budżetowej w długim okresie, podtrzymywanej przez intensywną politykę zatrudnienia (w tym działania zwiększające zatrudnienie starszych pracowników), wyeliminowanie długu publicznego oraz reformę systemu rent inwalidzkich.

Tworzony jest fundusz tzw. wirtualnych oszczędności, które zostaną użyte na finansowanie emerytur po 2020 r. Ponieważ nie jest on realny, zakłada się wzrost długu publicznego. Potrzeba pożyczki będzie złagodzona przez wzrost dochodów z podatków od emerytur zakładowych. Rząd przewiduje, że dochody te wyniosą w 2040 r. 5% PKB.

System holenderski ze względu na uniwersalny zakres podmiotowy dobrze odpowiada potrzebom osób pracujących w niepełnym wymiarze czasu. Finansowanie emerytur jest zapewnione przez transfery z budżetu ogólnego, jeśli maksymalny wskaźnik składki (18,25%) nie będzie w stanie pokryć wydatków, co ma nastąpić około 2010 r. Rząd spodziewa się, że zostaną wtedy zapewnione odpowiednie środki budżetowe. Będzie to możliwe przez dalszą redukcję długu publicznego. Rząd oraz partnerzy społeczni zobowiązali się do zwiększenia udziału pracowników w zakładowych systemach emerytalnych, w których wskaźnik udziału w 2001 r. wyniósł 91%.

Dania

Dania jest jedynym państwem członkowskim „starej” Unii Europejskiej, w którym emerytury podstawowe w całości finansowane są z budżetu państwa, a publiczny system emerytalny składa się z dwóch elementów. Od lat 80. intensywnie rozwijają się systemy zakładowe, które są oparte na rokowaniach zbiorowych. Obecnie obejmują one 80% osób pracujących.

System emerytalny zapewnia tu przyzwoity poziom życia starszym mieszkańcom, ale w mniejszym stopniu chroni osiągnięty standard. W dłuższym okresie nastąpi poprawa tej sytuacji dzięki stopniowemu nabywaniu uprawnień do emerytur z drugiego filaru.

Reformy w latach 90. były ukierunkowane na promocję zatrudnienia przez poprawę bodźców do zatrudnienia oraz warunków pracy starszych pracowników. Strategia zapewnienia stabilności finansowej jest oparta na zagwarantowaniu nadwyżki w finansach publicznych przeciętnie 1,5-2,5% PKB do 2010 r. i wzroście liczby osób pracujących.

System wydaje się finansowo stabilny w długim okresie oraz zapewnia sprawiedliwy podział obciążeń pomiędzy generacje. Jednak potrzebne są dalsze reformy rynku pracy, aby zwiększyć zatrudnienie, także jako warunek redukcji długu publicznego. Potrzebne jest wzmocnienie bodźców dla starszych pracowników do późniejszego przechodzenia na emeryturę.²⁸

²⁸ Reformy emerytalne w UE przedstawiono m.in. na podstawie krajowych raportów strategicznych w: *The Economic Policy Committee...*, op.cit., s.104-115, 120-127, 132-135, 140-147, 152-175.

6. Rola otwartej koordynacji w reformowaniu i realizacji celów systemów emerytalnych

Jak już podkreślono, każde z państw członkowskich Unii Europejskiej ma odmienny system emerytalny będący rezultatem rozwoju historycznego oraz samodzielnie kształtuje swoją politykę emerytalną. Ze względu jednak na to, że wszystkie państwa mają podobne problemy ze skutkami starzenia się społeczeństw, od 2001 r. na szczeblu unijnym realizowana jest tzw. metoda otwartej koordynacji systemów emerytalnych. Konieczność ich reformowania jest ujmowana na szczeblu UE z perspektywy uniknięcia negatywnych konsekwencji dla stabilności finansowej systemów zabezpieczenia społecznego, dla polityki budżetowej i fiskalnej oraz rynku pracy państw członkowskich. Te kwestie są właśnie przedmiotem unijnej koordynacji. W celu poradzenia sobie ze wzrastającymi wydatkami emerytalnymi dostrzega się bowiem konieczność zintegrowanych działań w zakresie polityki gospodarczej, finansowej, społecznej, zatrudnienia i edukacji nie tylko na poziomie krajowym, ale także unijnym, jak również widzi się niewystarczalność izolowanych reform systemów emerytalnych.²⁹

W czerwcu 2001 r. na posiedzeniu w Göteborgu Rada Europejska uznała starzenie się społeczeństw za główne wyzwanie dla UE i stwierdziła potrzebę stworzenia szerokiego planu, aby mu sprostać. Z kolei na spotkaniu w Sztokholmie podjęto decyzję o zastosowaniu metody otwartej koordynacji³⁰ w dziedzinie zabezpieczenia emerytalnego. W grudniu tego roku na „szczytach” w Laeken Rada przyjęła wspólny raport Komitetu Polityki Gospodarczej i Komitetu Ochrony Socjalnej, a także sfinalizowała decyzję o zastosowaniu metody otwartej koordynacji w obszarze emerytur oraz określiła jedenaście wspólnych celów zabezpieczenia emerytalnego, a także robocze metody dalszej współpracy, z uwzględnieniem zasady subsydiarności. Podstawą współpracy są krajowe raporty strategiczne, w których poszczególne państwa prezentują założenia

²⁹ J.Ciechański, *Otwarta metoda koordynacji systemów emerytalnych*, „Ubezpieczenia Społeczne”, nr 7/8/2003, s.20-21.

³⁰ Metoda otwartej koordynacji (wcześniej zastosowana w polityce gospodarczej i zatrudnienia, a w sferze społecznej w polityce zwalczania biedy i wykluczenia społecznego oraz edukacji i szkoleń zawodowych) polega na: 1) wyznaczeniu wspólnych dla całej UE celów i kierunków działania oraz harmonogramu ich realizacji w krótkim, średnim i długim okresie; 2) przyjęciu, o ile jest to stosowne i możliwe, ilościowych oraz jakościowych wskaźników i standardów służących do porównywania osiągniętych rezultatów z najlepszymi osiągnięciami na świecie; 3) przetworzeniu wspólnych celów i kierunków działania na krajowe i regionalne programy działania określające cele i sposoby ich osiągnięcia; 4) okresowych przeglądach i ocenach wzajemnych osiągnięć państw członkowskich służących uczeniu się od siebie (J.Ciechański, op.cit., s.9-20).

reform swoich systemów emerytalnych. Wszystkie te raporty są wspólnie oceniane przez Komisję Europejską oraz Radę.

Trzy grupy wspólnych celów, do realizacji których zmierzają poszczególne kraje w ramach otwartej koordynacji systemów emerytalnych, obejmują: 1) zapewnienie odpowiedniego poziomu emerytur, 2) zapewnienie stabilności finansowej systemów emerytalnych, 3) dostosowanie systemów do zmieniających się potrzeb gospodarczych, społecznych i potrzeb jednostek. Systemy emerytalne mają wspierać szerokie ekonomiczne i społeczne cele, w tym wzmacniać integrację społeczną oraz rynek pracy i kapitałowy. Poszczególne kraje same decydują o sposobie realizacji powyższych celów (zgodnie z zasadą subsydiarności).³¹

We wrześniu 2002 r. poszczególne państwa członkowskie UE przedstawiły w ramach procedury otwartej koordynacji krajowe raporty strategiczne. W raportach zostały pokazane podstawowe cechy systemów emerytalnych, zidentyfikowane

³¹ Do celów społecznych, jakie powinny być realizowane poprzez systemy emerytalne należą m.in.:

1. nie tylko ochrona osób starszych przed ryzykiem niedostatku i zapewnienie odpowiedniego poziomu życia, ale także udziału w dobrobycie kraju i możliwości aktywnego uczestnictwa w życiu publicznym, społecznym i kulturalnym,

2. zapewnienie każdej jednostce dostępu do odpowiedniego systemu emerytalnego publicznego i/lub prywatnego, aby uzyskała ona uprawnienia zapewniające zachowanie w odpowiednim stopniu standardu życia po przejściu na emeryturę,

3. wspieranie solidarności wewnątrz i między generacjami.

Podstawą stabilności finansowej systemów mają być działania wielokierunkowe:

1. osiągnięcie wysokiego poziomu zatrudnienia przez rozległe reformy rynku pracy,

2. zapewnienie efektywnych bodźców dla poszczególnych działów zabezpieczenia społecznego, a szczególnie systemów emerytalnych do aktywności zawodowej starszych pracowników, ułatwienie stopniowego przechodzenia na emeryturę,

3. zapewnienie trwałości finansów publicznych oraz wypłacalność systemów emerytalnych mają być wsparte przez solidną politykę fiskalną, w tym, jeśli trzeba, przez redukcję długu publicznego; może też być tworzona rezerwa funduszy emerytalnych,

4. zapewnienie, by świadczenia i reformy emerytalne utrzymywały równowagę między osobami pracującymi i emerytami tak, aby osoby pracujące nie były nadmiernie obciążone, a osoby starsze miały zapewniony odpowiedni poziom emerytur,

5. zapewnienie, przez odpowiednie ramy regulacyjne i solidne zarządzanie, by prywatne i publiczne systemy emerytalne dostarczały emerytury z wymaganą efektywnością, dostępnością, możliwością przenoszenia uprawnień i bezpieczeństwem.

Reformowanie systemów emerytalnych dla dostosowania ich do zmieniających się potrzeb gospodarczych, społecznych i jednostek ma na celu:

1. wspieranie przez systemy wymagań elastyczności i bezpieczeństwa na rynku pracy,

2. równe traktowanie mężczyzn i kobiet,

3. zwiększenie przejrzystości systemów, aby były one zrozumiałe i zapewniały większe zaufanie społeczne, zwłaszcza w zakresie ewolucji poziomu emerytur i składek.

Por.: *Quality and viability of pensions- Joint report on objectives and working methods in the area of pensions*, Council of the European Union, Brussels 2001

(http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/social/news/2002/jan/laeken_en.pdf), s.5-7.

najważniejsze wyzwania oraz zaawansowanie w realizacji jedenastu wspólnych celów. Przedstawione zostały przeprowadzone i planowane reformy emerytalne oraz informacje pozwalające na ocenę ich średniookresowych i długookresowych skutków. Wykorzystano wspólne wskaźniki i standardy. Następnym krokiem było opracowanie przez Komisję Europejską i Radę, na podstawie analizy raportów krajowych, wspólnego raportu analitycznego na wiosenne posiedzenie Rady Europejskiej w 2003 r.³² Raport identyfikuje osiągnięcia oraz innowacyjne podejście w realizacji przez państwa członkowskie poszczególnych, wspólnych celów.³³

Przedstawienie narodowych raportów strategicznych świadczy o intensyfikacji współpracy na poziomie europejskim w obszarze zabezpieczenia emerytalnego. Szeroka wymiana informacji i doświadczeń między członkami UE, dotyczących aspektów demograficznych polityki społecznej i finansowej, może być użyteczna w krajowych reformach. Przy czym nie ma jednego supersposobu modernizacji systemów emerytalnych, który mógłby być zastosowany we wszystkich krajach. Każde państwo samo decyduje, jakie reformy najbardziej pasują do jego systemu emerytalnego. Metoda otwartej koordynacji stwarza ramy do bliższej współpracy, nie stwarzając jednocześnie presji w kierunku harmonizacji ani nie zwalnia poszczególnych krajów z odpowiedzialności.³⁴

Otwarta koordynacja systemów emerytalnych oparta jest na założeniu, że podobne cele mogą być realizowane za pomocą różnych systemów emerytalnych. Metoda polega nie na podejmowaniu wspólnych działań, ale na informowaniu o przedsięwzięciach i ich efektach. Tym większą rolę odgrywa odpowiedni dobór wskaźników po to, aby można było w sposób porównywalny uchwycić efekty będące rezultatem odmiennych tradycji, warunków, rozwiązań i praktyki.

Niewątpliwie określenie jedenastu wspólnych celów systemów emerytalnych będzie ukierunkowywać działania podejmowane przez poszczególne państwa członkowskie UE, chociaż lektura krajowych raportów strategicznych prowadzi niekiedy do wniosku o odmiennym rozumieniu przez poszczególne kraje określonych celów, np. znaczenia odpowiedniego poziomu emerytur.

³² *The Economic Policy Committee...*, op.cit.

³³ W raporcie zwraca się uwagę na ograniczoną użyteczność wykorzystanych i przedstawionych w krajowych raportach strategicznych danych statystycznych. Nie mówią one całej prawdy o zabezpieczeniu emerytalnym w danym kraju, ale pozwalają lepiej zrozumieć sytuację emerytów oraz system emerytalny. Nie mogą one być użyte jako wskaźniki rankingu osiągnięć poszczególnych krajów. Prowadzone są dalsze prace nad wspólnymi wskaźnikami (tamże, s.101).

³⁴ *Federal Republic of Germany National Strategy Report on Old-Age Pension Provision, (NSR) 2002* (http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/pension/inex_en.htm), s.1.

7. Problemy i przyszły rozwój systemów emerytalnych w krajach UE

Reformowanie systemów emerytalnych w państwach członkowskich Unii Europejskiej jest powszechne, chociaż zróżnicowana bywa głębokość wprowadzanych zmian. W niektórych krajach przeprowadzono reformy systemowe, w innych zaś, m.in. we Francji, Holandii i Hiszpanii, dotychczasowe zmiany nie zapewniają systemom emerytalnym stabilności finansowej w długookresowej perspektywie i niezbędne są przyszłe reformy.

W reformowaniu systemów emerytalnych w państwach członkowskich wyraźnie uwidoczniły się pewne tendencje:

- obniżanie emerytur publicznych i polityka rozwoju systemów zakładowych i indywidualnych, aby zachować poziom emerytur (Szwecja, Włochy, Niemcy, Wielka Brytania, Belgia, Hiszpania, Dania) oraz gwarantowanie osobom starszym dochodów minimalnych w formie emerytur minimalnych (Belgia, Grecja, Hiszpania, Irlandia, Szwecja, Włochy, Wielka Brytania,) lub świadczeń z pomocy społecznej,
- unikanie znacznego podwyższania składek jako źródła pokrycia wydatków,
- ściślejsze powiązanie emerytur ze składkami, a w nowych systemach emerytalnych (w Szwecji, Włoszech i Niemczech) także z wiekiem przejścia na emeryturę (z okresem otrzymywania emerytury), a także finansowanie elementów solidarnościowych z budżetu państwa (Niemcy, Francja),
- powszechne działania we wszystkich krajach, aby podwyższyć efektywny wiek przejścia na emeryturę i zwiększyć poziom zatrudnienia starszych pracowników oraz zatrudnienia w ogóle, gdyż wydłużanie stażu zawodowego staje się ważnym sposobem na podwyższenie poziomu emerytur,
- w niektórych krajach tworzenie funduszu rezerwowego lub wypracowanie nadwyżki budżetowej (Belgia, Finlandia, Francja, Hiszpania i Holandia).

Podjęte we wszystkich krajach unijnych działania przyczyniły się do redukcji wzrostu wydatków emerytalnych. Szczególne osiągnięcia uzyskano tam, gdzie podjęto zasadnicze reformy emerytalne. Poszczególne państwa w różnym stopniu radzą sobie z zagwarantowaniem zarówno stabilnego finansowania emerytur, jak i odpowiedniego poziomu dochodów osobom starszym. Z pewnym uproszczeniem można stwierdzić, że występują trudności w zapewnieniu systemom emerytalnym równowagi w realizacji funkcji kosztowej (minimalizacji wydatków) i funkcji dochodowej (zapewnienia odpowiedniego poziomu emerytur), a kraje, które w wysokim stopniu ograniczyły wydatki, mają problemy w realizacji celów społecznych poprzez systemy emerytalne (Wielka Brytania, Holandia), natomiast

państwa zapewniające relatywnie wysokie emerytury mają trudności w zabezpieczeniu stabilności finansowej.

Warunkiem realizacji przez państwa członkowskie UE wszystkich celów systemów emerytalnych jest podejmowanie działań wielokierunkowych i zintegrowanie polityki emerytalnej z politykami: gospodarczą, zatrudnienia, finansową, edukacyjną itd.