

Wpływ polityki gospodarczej na ewolucję systemów emerytalnych w krajach OECD

Wstęp

Artykuł składa się z dwóch części. W pierwszej części autor skupia się nad przyczynami reform systemów emerytalnych. Zwraca uwagę na proces starzenia się społeczeństw poszczególnych krajów. Porównuje nominalny wiek emerytalny z przeciętnym wiekiem obywateli opuszczających rynek pracy. W części drugiej analizie poddano przeprowadzane reformy emerytalne. Próba pewnej systematyki reform została również podjęta. Autor zwraca w tej części uwagę na rozwój prywatnych systemów emerytalnych, do których przynależność jest obowiązkowa. Celem pracy jest odpowiedź na pytanie: czy polityka gospodarcza poszczególnych krajów OECD oddziałuje na systemy emerytalne w tych krajach? Autor stawia tezę, że obawa o stan finansów publicznych była główną przyczyną podjętych przez państwa działań zmierzających do reformowania systemów emerytalnych.

1. Przyczyny reform systemów emerytalnych

Pomimo że na podstawie tab. 1 można stwierdzić, że mamy do czynienia ze zróżnicowanymi systemami emerytalnymi, to istnieje czynnik, który jest wspólny dla wszystkich systemów, a mianowicie potrzeba reformy.

O potrzebie reformy systemów emerytalnych zarówno w Europie, jak i na świecie przesądza **demografia**. Przez wiele lat państwa europejskie nie wydłużyły oficjalnego wieku przejścia na emeryturę mimo zauważalnego wzrostu przeciętnego trwania życia obywateli. Przewiduje się, że w 2050 r. średnia długość życia dla krajów UE-15 będzie wynosić: 80,1 lat dla mężczyzn oraz 85,5 lat dla kobiet, podczas gdy w 2000 r. było to odpowiednio: 74,9 oraz 81,2 (Rother, Catenaro, Schwab, 2003: 31). Spowoduje to, że w stosunku do 2000 r. stopa obciąż-

Tabela 1. Podstawowe elementy konstrukcji powszechnych systemów emerytalnych w krajach Unii Europejskiej według stanu na 1 stycznia 2002 r.

Państwo	Charakter systemu	Zakres podmiotowy	Składka emerytalna		Wiek emerytalny [lata]	Minimalny okres członkostwa emerytury	Okres do pełnej emerytury	Wysokość emerytury	Podstawa waloryzacji
			pracownik	pracodawca					
Austria	Ubezpieczenie społeczne	pracownicy	10,25	12,55	K:60 M:65	180 mies.	40 lat	DB	plące
Belgia	Ubezpieczenie społeczne	pracownicy	Ub. Sp. 13,07	Ub. Sp. 24,87	K:62 M:65	–	K:42 lata M:45 lat	DB ceny	
Dania	1. jednolita emerytura państwowa 2. ubezpieczenie społeczne (ATP)	1. mieszkańcy 2. pracownicy	1. podatki 2. 10 euro	1. podatki 2. 20 euro	65	1. 3 lata pobytu 2. –	1. 40 lat pobytu 2. składki od 1964 r.	1. 7061 euro rocznie 2. 2826 euro rocznie	1. plące 2. brak autom.
Finlandia	1. jednolita emerytura państwowa 2. ubezpieczenie społeczne	1. mieszkańcy 2. pracownicy	1. – 2. 4,4	1. 2-4,9 2. 17,3	65	1. 3 lata pobytu 2. 1 miesiąc	1. 40 lat pobytu 2. 40 lat pracy	1. 411,75-487,60 euro mies. 2. DB	1. ceny 2. ceny i plące
Francja	Ubezpieczenie społeczne	pracownicy	6,55	8,20	60	3 miesiące	40 lat	DB	ceny
Grecja	Ubezpieczenie społeczne	pracownicy	6,67	13,33	65	4500 dni ubezpieczonych	35 lat	DB	ceny
Hiszpania	Ubezpieczenie społeczne	pracownicy	Ub. Sp. 4,7	Ub. Sp. 23,6	65	15 lat	35 lat	DB	ceny
Holandia	Jednolita emerytura państwowa	mieszkańcy	17,9	–	65	–	50 lat	869,24 euro mies. (a)	plące

Irlandia	Ubezpieczenie społeczne z jednolitymi emeryturami	pracownicy	Ub. Sp. 4,0	Ub. Sp. 8,5–12	65	156 tygodni	156 tyg-dni	147,3 euro na tydzień	ceny
Luksemburg	Ubezpieczenie społeczne	pracownicy	8	8	65	120 mies.	40 lat	DB	ceny
Niemcy	Ubezpieczenie społeczne	pracownicy	9,55	9,55	65	60 mies.	–	DB	plące
Portugalia	Ubezpieczenie społeczne	pracownicy	Ub. Sp. 11	Ub. Sp. 23,25	65	15 lat	40 lat	DB	ceny
Szwecja	1. ubezpieczenie społeczne NDC 2. ubezpieczenie kapitałowe 3. emerytura gwarantowana	1. pracownicy 2. pracownicy 3. mieszkańcy	1. 6,51 2. 1,02 3. podatki	1. 9,48 2. 1,48 3. podatki	65	1. – 2. – 3. 3 lata pobytu	1. – 2. – 3. 40 lat pobytu	1. NDC 2. DC 3. maks. 725 euro na mies.	1. plące i ceny 2. plące i ceny 3. ceny
Wielka Brytania	Ubezpieczenie społeczne: 1. jednolita emerytura państwowa 2. emerytura dodatkowa	pracownicy	Ub. sp. 8,4 lub 10,4	Ub. Sp. 8,9; 11,3 lub 11,9	K:60 M:65	1. 11–12 lat 2. 1 rok	1. K:39 lat M:44 lata 2. –	1. 72,5 euro na tydzień 2. DB	ceny
Włochy	Ubezpieczenie społeczne NDC	pracownicy	8,89	23,81	57–65	5 lat	40 lat	NDC	ceny

DB (*defined benefit*) – system emerytalny ze zdefiniowanym świadczeniem

DC (*defined contribution*) – kapitałowy system emerytalny ze zdefiniowaną składką

NDC (*notional defined contribution*) – system repartycyjny ze zdefiniowaną składką

K – kobiety, M – mężczyźni

Ub. Sp. – składka na całe ubezpieczenie społeczne, brak wyodrębnionej składki emerytalnej lub emerytalno-rentowej

(a) – kwota emerytury dla osoby samotnej. Emerytura dla osoby powyżej 65. roku życia, we wspólnym gospodarstwie domowym, wynosi 598,07 euro na osobę.

żenia¹ w krajach OECD w 2050 r. podwoi się, osiągając wskaźnik prawie 50 osób w wieku powyżej 65 lat w stosunku do osób w wieku 20–64 lata (tab. 2).

Tabela 2. Stopa obciążenia w krajach OECD

Kraj	Stopa obciążenia		
	2000 r. [%]	2050 r. [%]	zmiana w punktach %
Australia	20,4	47,0	26,6
Austria	25,2	58,2	33,0
Belgia	28,1	49,5	21,4
Kanada	20,4	45,9	25,5
Czechy	21,9	57,5	35,6
Dania	24,2	40,3	16,1
Finlandia	25,9	50,6	24,7
Francja	27,2	50,8	23,6
Niemcy	26,6	53,2	26,6
Węgry	23,7	47,2	23,5
Islandia	20,3	44,0	–
Irlandia	19,7	45,7	–
Włochy	28,8	66,8	38,0
Japonia	27,7	64,6	36,9
Korea	11,3	45,4	34,1
Holandia	21,9	44,9	23,0
Nowa Zelandia	20,4	48,3	27,9
Norwegia	25,6	41,2	15,6
Polska	20,4	55,2	34,8
Portugalia	26,7	50,9	24,2
Hiszpania	27,1	65,7	38,6
Szwecja	29,4	46,3	16,9
Szwajcaria	25,1	45,3	–
Wielka Brytania	26,6	45,3	18,7
USA	21,7	37,9	16,2
OECD średnia	23,8	49,9	26,1

Źródło: MISSOC 2002, za: T. Szumlicz, M. Żukowski (2004: 346).

Starzenie się społeczeństw spowodowane jest również obniżającym się współczynnikiem dzietności². Aby pokolenie mogło się odnawiać, w krajach rozwiniętych współczynnik dzietności powinien wynosić 2,1, podczas gdy w 2000 r. w UE–15 wynosił 1,53 (Szumlicz, Żukowski, 2004: 341).

Na potrzebę reformowania systemów emerytalnych ma również wpływ wiek przechodzenia obywateli na emeryturę. W każdym z krajów UE faktyczny wiek

¹ Stosunek liczby osób powyżej 65 lat do osób w wieku 20–64 lata.

² Współczynnik dzietności oznacza liczbę dzieci, które urodziłaby przeciętnie kobieta w ciągu całego okresu rozrodczego (15–49 lat), przy założeniu, że przez cały ten okres utrzymałyby się wielkości obserwowane w danym roku.

wycofywania się z rynku pracy jest dużo niższy od podstawowego. Jest to spowodowane rozwojem wszelakich uprawnień do wcześniejszych emerytur oraz chęcią zwolnienia w ten sposób miejsca wchodzącym na rynek pracy nowym pokoleniom w sytuacji wysokiego bezrobocia. Zgodnie z tab. 3 w 2000 r. w UE-15 kobiety pracowały średnio do 59,1 roku życia, podczas gdy mężczyźni do średnio 60,5 roku życia (European Commission, 2003: 53).

Tabela 3. Poziom zatrudnienia według wieku oraz przeciętny wiek opuszczenia rynku pracy

Poziom zatrudnienia według wieku (drugi kwartał 2001 r.)						Przeciętny wiek opuszczenia rynku pracy z lat 2000/2001 (w nawiasach standardowy wiek emerytalny)		
kraj	50–54	55–59	60–64	65–69	70–74	kobiety	mężczyźni	razem
Belgia	64,6	38,1	12,1	3,0	1,2	55,9 (62)	57,8 (65)	57,0
Dania	80,9	73,5	33,7	11,6	4,3	61,1 (65)	62,2 (65)	61,9
Niemcy	74,5	57,7	20,8	5,3	2,6	60,4 (65)	60,9 (65)	60,7
Grecja	61,3	47,7	29,7	10,6	3,6	57,7 (65)	61,2 (65)	59,6
Hiszpania	60,1	47,3	29,5	3,9	1,0	60,2 (65)	60,7 (65)	60,6
Francja ¹	75,8	49,3	9,9	2,1	0,9	58,0 (60)	58,2 (60)	58,1
Irlandia	65,0	54,4	37,1	14,9	7,7	62,2 (65)	63,2 (65)	63,1
Włochy	60,5	36,2	18,0	6,2	2,5	59,2 (60)	59,6 (65)	59,4
Luksemburg	66,1	39,3	8,9			55,3 (65)	57,5 (65)	56,8
Holandia	73,7	56,9	18,5	6,0	4,2	60,3 (65)	61,1 (65)	60,9
Austria	74,7	43,8	14,0	7,2	4,2	58,6 (60)	60,0 (65)	59,6
Portugalia	74,0	56,7	44,8	28,2	20,2	61,5 (65)	62,0 (65)	62,0
Finlandia	80,2	62,4	25,2	5,7	1,9 ²	51,4 (65)	61,6 (65)	61,6
Szwecja	84,7	77,9	50,2	13,3	6,1	61,9 (65)	62,1 (65)	62,0
Wielka Brytania	77,3	64,7	37,6	10,7	4,4	61,0 (60)	63,1 (65)	62,1
UE-15	71,3	52,9	23,4	6,7	3,1	59,1	60,5	59,9

¹ Pierwszy kwartał.

² Nierzetelne dane.

Źródło: European Commission (2003: 53).

Należy zauważyć, że starzenie się społeczeństw europejskich wymusza reformę publicznych systemów emerytalnych. Bez niej niemożliwe będzie utrzymanie stabilności systemów emerytalnych. Może nawet zawieść niepisany kontrakt o solidarności międzypokoleniowej – młodsze pokolenia nie będą chciały finansować emerytur pokoleń starszych. A w sytuacji znaczących udziałów dotacji państw do systemów emerytalnych może doprowadzić to do **załamania się finansów publicznych** poszczególnych państw. Bez reform prognozuje się, że publiczne wydatki emerytalne w krajach OECD wzrosną z 7,4% PKB w 2000 r. do 10,6% PKB w 2050 r. (tab. 4).

Tabela 4. Wydatki emerytalne w krajach OECD

Kraj	Wydatki emerytalne		
	2000 r. w % PKB	2050 r. w % PKB	zmiana w punktach %
Australia	3,0	4,5	1,5
Austria	9,5	11,8	2,3
Belgia	8,8	12,1	3,3
Kanada	5,1	11,0	5,9
Czechy	7,8	14,6	6,8
Dania	6,1	8,8	2,7
Finlandia	8,1	12,9	4,8
Francja	12,1	15,8	3,7
Niemcy	11,8	16,9	5,1
Węgry	6,0	7,2	1,2
Islandia	–	–	–
Irlandia	–	–	–
Włochy	14,2	13,9	-0,3
Japonia	17,9	8,5	0,6
Korea	2,1	10,1	8,0
Holandia	5,2	10,0	4,8
Nowa Zelandia	4,8	10,6	5,8
Norwegia	4,9	12,9	8,0
Polska	10,8	8,3	-2,5
Portugalia	8,0	12,5	4,5
Hiszpania	9,4	17,4	8,0
Szwecja	9,2	10,8	1,6
Szwajcaria	–	–	–
Wielka Brytania	4,3	3,6	-0,7
USA	4,4	6,2	1,8
OECD średnia	7,4	10,6	3,2

Źródło: MISSOC 2002, za: T. Szumlisz, M. Żukowski (2004: 346).

2. Rodzaje reform systemów emerytalnych

Kraje europejskie mają świadomość zagrożenia, jakie dla ich finansów publicznych stanowią systemy emerytalne, i dlatego próbują je reformować. Wydaje się, że reforma publicznych systemów emerytalnych przebiega w dwóch kierunkach: kierunek **parametryczny**, którego charakter jest bardziej ewolucyjny, opiera się na zaleceniach Międzynarodowej Organizacji Pracy i ma charakter mniejszych reform; kierunek **paradygmatyczny**, który w propozycjach zmian idzie o wiele dalej, bardziej skłaniając się ku zaleceniom Banku Światowego i ma charakter ambitnych reform. Podstawowe cechy obu kierunków reform przedstawia tab. 5.

Tabela 5. Kierunki reform systemów emerytalnych w Europie

Wyszczególnienie	Kierunek parametryczny	Kierunek paradygmataczny
Charakter reformy	ewolucyjne zmiany systemu emerytalnego	rewolucyjne zmiany systemu emerytalnego
Istota reformy	– zmniejszenie wydatków – rozwój prywatnych programów emerytalnych	– wprowadzenie obowiązkowego funduszu kapitałowego – rozwój dobrowolnych programów emerytalnych
Szczegóły	– podniesienie wieku emerytalnego – wydłużenie obowiązującego okresu pracy – zmniejszenie indeksacji płac – ograniczanie przywilejów sektorowych – zachęty podatkowe w prywatnych programach emerytalnych	– zastąpienie finansowania podatkowego finansowaniem oszczędnościowym – składka przypisana do osoby – wypłata świadczenia w formie annuitetu z sumy wpłaconych składek powiększonych o stopę zwrotu

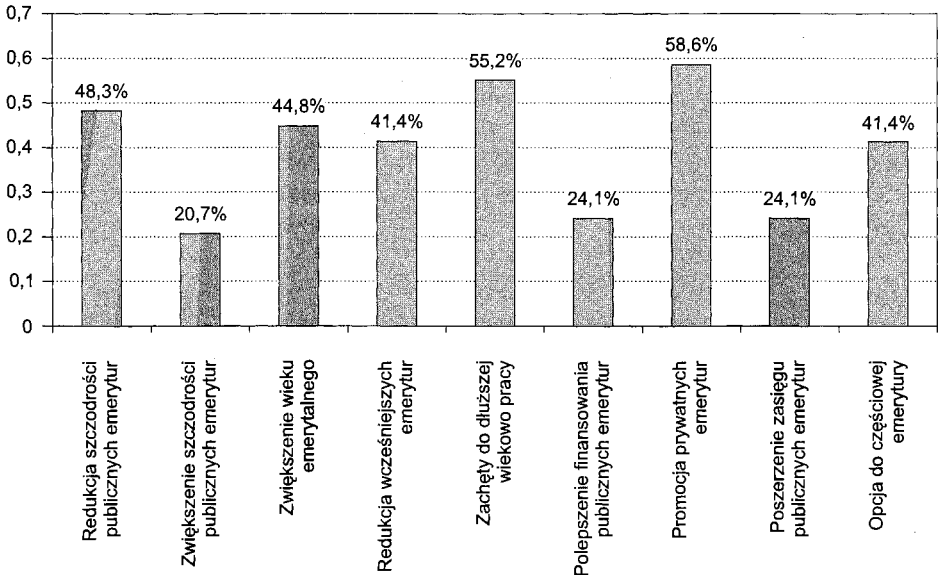
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: D. Dudkiewicz (2004: 75).

Kierunek parametryczny reform brany jest pod uwagę m.in. we Francji, Austrii, Niemczech, Włoszech, Grecji. Spośród nowych krajów UE można tu wymienić Słowenię oraz Czechy.

Model paradygmataczny jest podstawą zmian w systemach emerytalnych w Wielkiej Brytanii, Szwecji, Holandii, Danii, Polsce oraz na Węgrzech. Wydaje się, że również tą drogą idą pozostałe kraje Europy Środkowo-Wschodniej, które wykorzystując finansowanie kapitałowe, chcą przyspieszyć wzrost gospodarczy.

Rysunek 1 prezentuje popularność, jaką cieszyły się poszczególne reformy w krajach OECD w latach dziewięćdziesiątych XX w.

Pojawiła się tendencja do **odciążenia finansów publicznych, zmniejszając nakłady na finansowanie publicznych emerytur**. W związku z tym 41,4% krajów (Niemcy, Polska, Finlandia, Czechy, Szwajcaria, Węgry, Belgia, Włochy, Australia, Szwecja, Słowacja) dokonało działań zmierzających do ograniczenia wydatków na wcześniejsze emerytury. 44,8% krajów (Japonia, Węgry, Czechy, Włochy, Stany Zjednoczone, Australia, Belgia, Niemcy, Grecja, Portugalia, Wielka Brytania) wdraża ustawodawstwo zwiększające wiek emerytalny. Równie wysokim, bo 48,3-procentowym powodzeniem cieszy się redukcja szczodrości publicznych emerytur przeprowadzana w takich krajach, jak: Niemcy, Włochy, Norwegia, Kanada, Grecja, Finlandia, Wielka Brytania, Nowa Zelandia, Szwecja, Portugalia, Japonia, Turcja, Czechy, Hiszpania. Jedną z najpopularniejszych zmian, bo wprowadzonych przez 55,2% krajów (m.in. w Belgii, Stanach Zjednoczonych, Norwegii, Danii, Polsce), było wprowadzanie zachęt do pracy pomimo kwalifikowania się jednostek do otrzymania publicznej emerytury. Największą popularnością jednak cieszyły się zmiany dążące do powstania, rozwijania pry-



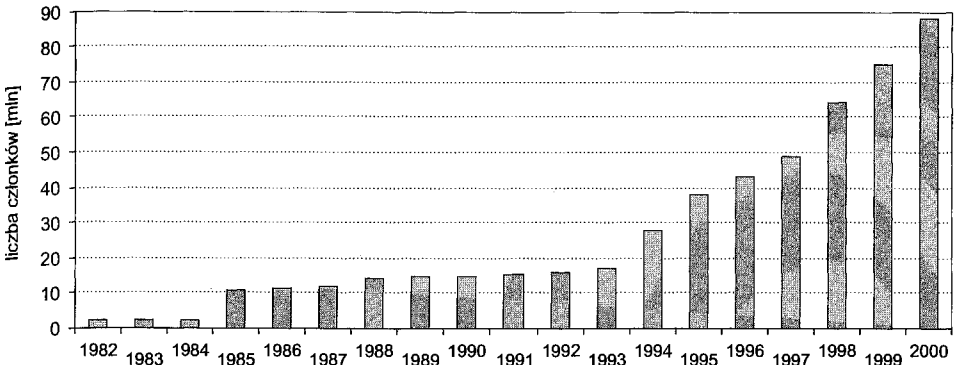
Rys. 1. Zmiany w systemach emerytalnych w krajach OECD

Źródło: *Retirement Income Systems: The Reform Process Cross OECD Countries*, OECD 1998, AWP 2429570, s. 74.

watnych emerytur zapewnianych właśnie przez fundusze emerytalne. Działania w tym kierunku podjęły takie kraje, jak: Węgry, Czechy, Polska, Słowacja, Australia, Dania, Meksyk, Japonia, Korea, Kanada, Irlandia, Nowa Zelandia, Niemcy, Stany Zjednoczone, Wielka Brytania (OECD 1998: 24–29).

Cechą charakterystyczną indywidualnych systemów emerytalnych była swoboda decyzyjna osób. W tej swobodzie mieści się prawo jednostek do przystąpienia lub nie do takiego systemu. Tak było jedynie do reformy emerytalnej w Chile z 1982 r. Obecnie większość reform systemu emerytalnego polega na tworzeniu **prywatnych funduszy emerytalnych, do których przynależność jest obowiązkowa**. Tą drogą poszły kraje zarówno Ameryki Łacińskiej, Azji, jak i Europy. W krajach z tych regionów zauważalny jest wzrost członków w zarządzanych prywatnie, obowiązkowych funduszach emerytalnych o zdefiniowanej składce (rys. 2).

W 1985 r. do Chile dołączyła Szwajcaria i liczba członków przekroczyła 10 mln. W 1988 r. również w Wielkiej Brytanii wprowadzono przymus oszczędzania na emeryturę, ale dopiero włączenie w 1994 r. Peru, Danii i Australii powiększyło liczbę uczestników do prawie 30 mln. W następnych latach wzrost liczby członków w przymusowych funduszach emerytalnych był równie dynamiczny. W Argentynie i Kolumbii system ten zaczął obowiązywać w 1996 r. a w Urugwaju w 1997 r. Za sprawą Węgier, Boliwii, Kazachstanu i Meksyku w 1998 r. już ponad 60 mln ludzi było zobligowanych do wpłacania składek do funduszy emerytalnych. W 1999 r. Salwador i Polska powiększyły te wartości do ponad 70 mln. Na koniec



Rys. 2. Członkowie prywatnych, obowiązkowych funduszy emerytalnych o zdefiniowanej składce w latach 1982–2000 na świecie

Źródło: R. Palacios, R. Rofman, *Annuity Markets and Benefit Design in Multipillar Pension Schemes: Experience and Lessons from Four Latin American Countries*, Bank Światowy 2001, Social Protection Discussion Paper Series Nr 0107, s. 4.

millenium, po dołączeniu uczestników z Chorwacji, Hongkongu i Szwecji, liczba członków wpłacających składki do obowiązkowych, prywatnie zarządzanych funduszy emerytalnych o zdefiniowanej składce osiągnęła prawie 90 mln.

Postępy reformatorskie są bardzo zróżnicowane, nawet gdy chodzi o kraje UE. Aby zdynamizować reformy, od 2000 r. Unia Europejska realizuje **otwartą metodę koordynacji** systemu emerytalnego. Zauważono, że pomimo że każdy kraj UE sam decyduje o tym, jaki kształt ma mieć jego system emerytalny, to wszystkie kraje UE stają przed tym samym problemem – starzenie się społeczeństwa oraz problemy z finansowaniem. Dlatego też przydatna jest wymiana informacji na temat planowanych reform oraz dzielenie się zaobserwowanymi wnioskami, skoro wszystkie kraje dążą do tych samych celów. Każdy kraj Unii został zobowiązany do przedstawienia planów reform systemów emerytalnych oraz osiągniętych postępów w tej dziedzinie. Wymiana informacji ma prowadzić do wyłonienia liderów, swoistych benchmarków, którym pozostałe kraje będą chciały dorównać.

W czerwcu w 2001 r. w Göteborgu oficjalnie zatwierdzono zastosowanie strategii otwartej metody koordynacji w dziedzinie emerytur. Było to kwintesencją wcześniejszych postulatów zgłaszanych na posiedzeniach Rady Europejskiej w Lizbonie (marzec 2000 r.), Nicei (grudzień 2000 r.), Sztokholmie (marzec 2001 r.). W Laeken (grudzień 2001 r.) Rada Europejska skonkretyzowała tę strategię, przyjmując trzy grupy celów:

1. **Adekwatność emerytur** – kraje europejskie powinny zabezpieczyć zdolność systemów emerytalnych do zapewnienia celów społecznych.

2. **Trwałość (stabilność) finansowa systemów emerytalnych** – kraje europejskie powinny wdrażać strategie zapewniające zdrowe finansowanie systemów emerytalnych.

3. **Modernizacja systemów emerytalnych** w odpowiedzi na zmieniające się potrzeby ekonomii, społeczeństwa oraz jednostek.

Podsumowanie

Należy zauważyć, że pozycja „wydatki emerytalne” w budżetach krajów OECD ma istotne znaczenie. W ciągu pięćdziesięciu lat ma niemal wzrosnąć o 50%, osiągając w 2050 r. 10,6% PKB z poziomu 7,4% w 2000 r. W sytuacji niewydolności finansów publicznych w większości krajów OECD temat reformy systemów emerytalnych musi być podnoszony. Jest on jednak drażliwy społecznie, dlatego też intensywność reform jest tak zróżnicowana. Ze względu na powszechność występowania potrzeby zmian zauważalna jest natomiast współpraca między krajami europejskimi w kwestii wymiany informacji na temat planów i skutków reform. Większość rządów dąży przy tym do ograniczenia szczytowości publicznych systemów emerytalnych, wspomagając dynamicznie się rozwijające prywatne systemy emerytalne o obowiązkowej przynależności członków, oparte na zdefiniowanej składce.

Bibliografia

- Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Joint Report by the Commission and the Council on Adequate and Sustainable Pensions*, European Commission, Bruksela 2002.
- Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Strengthening the Social Dimension of the Lisbon Strategy: Streamlining Open Coordination in the Field of Social Protection*, European Commission 2003.
- Dudkiewicz D., *Koordynacja systemów emerytalnych w UE*, Prawo, Ubezpieczenia, Reasekuracja nr 2(86), luty 2004.
- Palacios R., Rofman R., *Annuity Markets and Benefit Design in Multipillar Pension Schemes: Experience and Lessons from Four Latin American Countries*, Bank Światowy 2001, Social Protection Discussion Paper Series Nr 0107.
- Retirement Income Systems: The Reform Process Cross OECD Countries*, OECD 1998, AWP 2429570.
- Rother P.C., Catenaro M., Schwab G., *Ageing and Pensions in the Euro Area Survey and Projection Results*, Social Protection Unit, Human Development Network, The World Bank, no 0307, marzec 2003.
- Szumlicz T., Żukowski M. (red.), *Systemy emerytalne w krajach Unii Europejskiej*, Twigger, Warszawa 2004.