





okładka przednia verso czysta

**Poniższy tekst spoza publikacji:**

**Tytuł ten objęty jest autorskim i wydawniczym zakazem przetwarzania oraz reprodukcji tekstu w jakiegokolwiek postaci. Obowiązuje cytowanie go po wykorzystaniu całości lub nawet fragmentu.**





AKADEMIA EKONOMICZNA W POZNANIU  
ZESZYTY NAUKOWE — SERIA II  
Prace habilitacyjne  
Zeszyt 151

Maciej ŻUKOWSKI

WIELOSTOPNIOWE SYSTEMY  
ZABEZPIECZENIA  
EMERYTALNEGO  
W UNII EUROPEJSKIEJ  
I W POLSCE

Między państwem a rynkiem



POZNAŃ 1997

## KOMITET REDAKCYJNY

*Ryszard Barczyk, Bogusław Guzik, Andrzej Korzeniowski, Edmund Kurtys,  
Janusz Piasny, Antoni Sobczak (sekretarz), Halina Szulce (przewodnicząca)*

## RECENZENCI

*Lucyna Frąckiewicz, Stanisława Golinowska*

## PROJEKT OKŁADKI

*Paweł Łubowski*

229 939

## REDAKCJA I KOREKTA

*Maria Zielińska*

© Copyright by Akademia Ekonomiczna w Poznaniu  
Poznań 1997

**ISSN 1230-6673**

**WYDAWNICTWO AKADEMII EKONOMICZNEJ W POZNANIU**  
ul. Powstańców Wielkopolskich 16, 61-895 Poznań, tel. 854-31-54, 854-31-55

Poznańska Drukarnia Naukowa  
60-281 Poznań, ul. Heweliusza 40

# SPIS TREŚCI

Wprowadzenie	5
1. Wielostopniowe systemy emerytalne – rozwój, funkcjonowanie, rola państwa	11
1.1. Rozwój i pojęcia wielostopniowych systemów emerytalnych	11
1.1.1. Rozwój historyczny zabezpieczenia emerytalnego	11
1.1.2. Problemy zdefiniowania i rozgraniczenia elementów wielostopniowego systemu zabezpieczenia emerytalnego	16
1.2. Funkcjonowanie wielostopniowych systemów zabezpieczenia emerytalnego	21
1.2.1. Konstrukcja elementów zabezpieczenia emerytalnego	22
1.2.2. Kumulacja/współdziałanie elementów systemu zabezpieczenia emerytalnego. Cele i typy zabezpieczenia emerytalnego	36
1.2.3. Efekty, funkcje i dylematy systemów emerytalnych	41
1.2.4. Rola państwa w wielostopniowym systemie zabezpieczenia emerytalnego	50
1.3. Uzasadnienie i wyjaśnienie powstania, rozwoju i konstrukcji systemów zabezpieczenia emerytalnego	52
1.3.1. Uzasadnienie i wyjaśnienie instytucji zabezpieczenia emerytalnego, zwłaszcza interwencji państwa	52
1.3.2. Uwarunkowania ukształtowania i rozwoju wielostopniowych systemów zabezpieczenia emerytalnego	58
2. Zabezpieczenie emerytalne w krajach Unii Europejskiej	63
2.1. Zróżnicowanie systemów zabezpieczenia emerytalnego w krajach Unii Europejskiej	63
2.2. Zabezpieczenie emerytalne w Niemczech	77
2.2.1. Rozwój historyczny zabezpieczenia emerytalnego	77
2.2.2. Konstrukcja warstw zabezpieczenia emerytalnego	81
2.2.3. Zasięg i znaczenie poszczególnych warstw w całości zabezpieczenia	90

2.2.4. Uwarunkowania zabezpieczenia emerytalnego . . . . .	99
2.2.5. Aktualne problemy i kierunki zmian zabezpieczenia emerytalnego . . . . .	105
2.3. Zabezpieczenie emerytalne w Wielkiej Brytanii . . . . .	109
2.3.1. Rozwój historyczny zabezpieczenia emerytalnego . . . . .	109
2.3.2. Konstrukcja warstw zabezpieczenia emerytalnego . . . . .	114
2.3.3. Zasięg i znaczenie poszczególnych warstw w całości zabezpieczenia . . . . .	122
2.3.4. Uwarunkowania zabezpieczenia emerytalnego . . . . .	128
2.3.5. Aktualne problemy i kierunki zmian zabezpieczenia emerytalnego . . . . .	131
3. Rozwój wielostopniowego systemu emerytalnego w Polsce . . . . .	135
3.1. Dotychczasowy rozwój i obecny stan systemu zabezpieczenia emerytalnego w Polsce . . . . .	136
3.1.1. Rozwój historyczny . . . . .	136
3.1.2. Obecna sytuacja: zapotrzebowanie na zmiany . . . . .	139
3.1.3. Uwarunkowania konstrukcji i możliwości reform zabezpieczenia emerytalnego . . . . .	145
3.2. Problemy rozwoju wielostopniowego systemu zabezpieczenia emerytalnego w Polsce . . . . .	148
3.2.1. Przegląd dotychczasowych propozycji reform . . . . .	148
3.2.2. Cele i struktura zabezpieczenia emerytalnego . . . . .	153
3.2.3. Zmiany w systemie ubezpieczenia społecznego . . . . .	156
3.2.4. Rozwój dodatkowych systemów emerytalnych . . . . .	160
3.2.5. Problemy przejścia do wielostopniowego systemu zabezpieczenia emerytalnego . . . . .	164
Podsumowanie i zakończenie: Państwo i rynek w zabezpieczeniu emerytalnym w Unii Europejskiej i w Polsce . . . . .	169
Literatura . . . . .	175
Spis tabel . . . . .	193
Summary . . . . .	195



## WPROWADZENIE

W ostatnich latach w wielu krajach wzrosło zainteresowanie badaczy kompleksem instytucji zabezpieczenia dochodów na okres starości. Społeczne systemy emerytalne, stanowiące z reguły istotną część składową systemów zabezpieczenia (ubezpieczenia) społecznego, były od dawna przedmiotem zainteresowania specjalistów z takich dziedzin, jak prawo, ekonomia, socjologia, nauki polityczne i polityka społeczna. Zakładowe systemy emerytalne, a zwłaszcza instytucje indywidualnej przezorności na okres starości, były natomiast względnie zaniedbanym polem badawczym, uprawianym przy tym przez przedstawicieli tylko części z powyższych dyscyplin, zwłaszcza prawników i ekonomistów. Ponadto z reguły osobno zajmowano się poszczególnymi systemami emerytalnymi: społecznymi, zakładowymi, indywidualnymi.

Literatura przedmiotu, a zwłaszcza dane statystyczne na temat społecznego zabezpieczenia emerytalnego są nadal znacznie obszerniejsze<sup>1</sup>. Niemniej jednak w ostatnim czasie wzrosła liczba studiów nad instytucjami emerytalnymi poza zabezpieczenia społeczne, a także podejmowane są pierwsze próby łącznej analizy poszczególnych (pod)systemów jako części składowych jednej całości – zabezpieczenia emerytalnego<sup>2</sup>. Zmiana podejścia wynika, po pierwsze, z dostrzeżenia faktu, że dla sytuacji dochodowej osoby starszej istotny jest ogół jej dochodów, nie tylko emerytura „państwowa”, ale i odwrotnie – trudno analizować na przykład emerytury zakładowe w oderwaniu od systemów społecznych, tym bardziej że, po drugie, istnieją często prawne powiązania pomiędzy tymi instytucjami, na przykład w formie uwzględniania emerytury z zabezpieczenia społecznego przy ustalaniu wysokości emerytury zakładowej. To, po trzecie, wiąże się z faktem, iż państwo zaangażowało się w dziedzinie

---

<sup>1</sup> „O ile wiadomo wszystko o ustawodawstwie socjalnym, brakuje danych statystycznych o obu pozostałych filarach”. Por. Eurostat 1994: 12. Por. także Schmähl 1991b: 34; Frank 1991.

<sup>2</sup> Porównania systemów zabezpieczenia emerytalnego uwzględniają coraz częściej zarówno emerytury socjalne, zakładowe, jak i (rzadziej) instytucje przezorności indywidualnej – w odniesieniu do krajów Unii Europejskiej por. np. Dürkop 1993.

zabezpieczenia na starość nie tylko poprzez zabezpieczenie społeczne, ale także przez regulację lub finansowanie systemów zakładowych czy indywidualnych.

Wzrost zainteresowania źródłami zapewnienia dochodów poza zabezpieczenia społeczne wiązał się także z kryzysem rozbudowanych po II wojnie światowej systemów socjalnych w państwach opiekuńczych (dobrobytu) i dążeniem do ograniczenia roli państwa na rzecz rynku (Ploug 1995). Kryzys systemów socjalnych został spowodowany głównie przez problemy ekonomiczne i tendencje demograficzne. Nastąpiły poważne zmiany w sferze wartości, gdzie państwo – bardziej jeszcze niż w sferze realnych zmian – znalazło się w defensywie także w dziedzinie polityki społecznej.

W Polsce i innych byłych krajach socjalistycznych problemy rozwoju zabezpieczenia emerytalnego – powszechne w świecie – zwiększane były jeszcze przez dwie okoliczności. Po pierwsze, w okresie socjalizmu państwo miało praktycznie monopol w zakresie zabezpieczenia emerytalnego. O ile więc w innych krajach chodziło o proporcje pomiędzy różnymi elementami zabezpieczenia emerytalnego, o tyle w Europie Środkowej i Wschodniej konieczne stało się stworzenie pozapaństwowych źródeł zabezpieczenia na starość dla dostosowania zabezpieczenia emerytalnego do warunków gospodarki rynkowej. Potrzeba ta wynikała, po drugie, z trudności okresu transformacji od gospodarki centralnie sterowanej do gospodarki rynkowej, gdy obciążenia budżetu dotacjami do ubezpieczenia społecznego oznaczały ograniczenia możliwości rozwojowych – inwestycji w kapitał ludzki i majątek trwały. Możliwość zmniejszenia roli państwa w tej dziedzinie ograniczone były natomiast znaczeniem polityki społecznej dla zapewnienia społecznego poparcia dla reform.

W tych okolicznościach reforma ubezpieczenia społecznego, a zwłaszcza systemu emerytalnego, deklarowana była przez kolejne rządy w Polsce jako jedno z głównych ich zadań. W ramach tej reformy centralnie miejsce zajmowała kwestia relacji państwa i rynku; wokół niej ogniskowała się duża część sporów.

Podjęcie tematu pracy wynikało więc zarówno z przesłanek poznawczych, jak i praktycznych. Nadrzędny jest cel poznawczy: analiza na gruncie ekonomii i teorii polityki społecznej relacji państwa i rynku w systemach emerytalnych. Cel poznawczy dotyka fundamentalnej kwestii polityki społecznej (i nie tylko, bo także polityki gospodarczej): motywów (przyczyn), zakresu i form interwencji państwa oraz relacji między rynkiem a państwem, a także jednej z podstawowych kwestii transformacji systemowej, która jest właśnie przejściem „od planu (państwa) do rynku”<sup>3</sup>. Wyniki

<sup>3</sup> W pracy używane jest pojęcie „transformacja” (a nie przejście – *transition*). Argumenty – por. Bryant, Mokrzycki 1994.

pracy mogą mieć także zastosowanie praktyczne, dostarczając przesłanki poznawczych dla rozwoju wielostopniowego systemu emerytalnego w Polsce.

Podstawowe pytanie, na jakie praca ma dać odpowiedź, brzmi: **Jakie są relacje państwa i rynku w zabezpieczeniu emerytalnym?** Odpowiedź na to pytanie wymaga udzielenia odpowiedzi na szereg pytań szczegółowych:

- Jakie są elementy (części składowe) zabezpieczenia emerytalnego i jak te części są ze sobą połączone?
- Jakie są formy zaangażowania państwa w zabezpieczeniu emerytalnym i z czego to zaangażowanie wynika?
- Jaka jest struktura systemów zabezpieczenia emerytalnego w krajach Unii Europejskiej, jak tak struktura się zmienia i od czego zależy?
- Jak będą (powinny) się kształtować relacje państwa i rynku w zabezpieczeniu emerytalnym w Polsce dokonującej transformacji systemowej?
- Jakie wnioski można wyciągnąć dla Polski z analizy zabezpieczenia emerytalnego w krajach Unii Europejskiej?

Praca wykorzystuje w dużym stopniu porównania międzynarodowe. Metoda porównawcza w dziedzinie polityki społecznej jest niezbędna zarówno dla celów poznawczych, jak i praktycznych. W szczególności na tle innych krajów lepiej można zrozumieć rozwiązania w danym kraju (Jones 1985; Świątkowski 1985). W wielu krajach podejmujących w ostatnich latach reformy systemów społecznych wzrosło jeszcze zainteresowanie doświadczeniami innych w tym zakresie (ap Roberts 1993). Dla Polski głównym punktem odniesienia są kraje Unii Europejskiej – ze względu na kierunek transformacji systemowej i perspektywę członkostwa.

Zakres analizy dwóch studiów przypadków: Niemiec i Wielkiej Brytanii ograniczony jest tematem pracy. Jest to podejście problemowe do analizy porównawczej zabezpieczenia emerytalnego wybranych krajów<sup>4</sup>. Badany problem to forma i zakres, w jakim poszczególne warstwy składają się na zabezpieczenie emerytalne w porównywanych krajach, a więc wielostopniowy charakter systemów zabezpieczenia emerytalnego oraz relacje „państwa” i „rynku”. Przedmiotem analizy nie są polityczne programy, ale funkcjonujące rozwiązania i na ich podstawie wyciągane są wnioski na temat celów (ujawnionych preferencji/celów, por. Atkinson 1987: 2) realizowanej polityki w zakresie zabezpieczenia emerytalnego.

Praca składa się z trzech rozdziałów. Pierwszy prezentuje założenia poznawcze analizy: teoretyczną analizę zabezpieczenia emerytalnego z punktu widzenia

---

<sup>4</sup> Por. rozróżnienie trzech podejść w porównawczych analizach zabezpieczenia emerytalnego: instytucjonalnego (funkcjonalnego), grupowego i problemowego – Hauser 1991.

zaangażowania państwa i innych źródeł zabezpieczenia. Drugi rozdział zawiera analizę wielostopniowych systemów zabezpieczenia emerytalnego w krajach Unii Europejskiej; przegląd rozwiązań w całej Unii oraz „studia przypadków” Niemiec i Wielkiej Brytanii. W trzecim rozdziale analizowane są problemy rozwoju wielostopniowego systemu emerytalnego w Polsce.

W pracy podjęto próbę nowego ujęcia problematyki zabezpieczenia emerytalnego. Po pierwsze, eksponowane są związki łączące różne instytucje zabezpieczenia dochodów na okres starości, zazwyczaj analizowane oddzielnie. Dotyczy to zarówno rozdziału pierwszego, jak i studiów przypadków w rozdziale drugim. Praca opiera się na uporządkowanej i rozszerzonej terminologii w dziedzinie zabezpieczenia emerytalnego.

Po drugie, dokonano uporządkowania i rozszerzenia zagadnienia roli państwa w zabezpieczeniu emerytalnym: po teoretycznej analizie form i przyczyn zaangażowania państwa w tej dziedzinie wyeksponowany jest fakt, że rola państwa nie ogranicza się do zapewniania emerytur społecznych.

Po trzecie, analiza wielostopniowych systemów emerytalnych w krajach Unii Europejskiej i studia przypadków Niemiec i Wielkiej Brytanii wskazują na zróżnicowanie struktury zabezpieczenia emerytalnego, przyczyny tego zróżnicowania i tendencje w tym zakresie.

Po czwarte, uwzględnione są także uwarunkowania, w jakich systemy emerytalne funkcjonują. Przy tym łączna analiza całego zabezpieczenia emerytalnego pozwala na wskazanie, iż określone procesy wywierają wpływ na wszystkie instytucje zabezpieczenia emerytalnego.

Po piąte, eksponowane jest znaczenie konstrukcji poszczególnych systemów emerytalnych dla ich funkcjonowania. W szczególności płynie stąd wniosek, że zmiany rozwiązań w ramach systemów, na przykład społecznych, dają szansę wyeliminowania lub ograniczenia ich problemów, bez zastępowania danych systemów innymi.

Po szóste, praca zawiera analizę kierunków rozwoju wielostopniowego systemu zabezpieczenia emerytalnego w Polsce, z wykorzystaniem wniosków z analizy sytuacji w Unii Europejskiej.

Publikacja ta mogła powstać dzięki pomocy i zyczliwości wielu osób i instytucji. Panu profesorowi Józefowi Orczykowi zawdzięczam w dużym stopniu to, że zająłem się pracą naukową i problematyką zabezpieczenia emerytalnego. Dziękuję za wsparcie przez cały czas pisanie rozprawy.

Akademia Ekonomiczna w Poznaniu dała mi możliwość zdobywania kolejnych stopni naukowego wtajemniczenia, a Fundacja im. Alexandra von Humboldta umożliwiła studia nad zabezpieczeniem emerytalnym dzięki stypendium badawczemu na uniwersytecie w Bremie.

Dziękuję wszystkim, którzy służyli pomocą, radą i krytyką w trakcie przygotowywania tej pracy, w tym Michaelowi Breuerowi, Sabine Horstmann, Romanowi Karasiowi, Józefowi Michalakowi, Winfriedowi Schmählowi, Janowi Szambelańczykowi. Szczególne podziękowania składam wnikliwym recenzentkom pracy: Pani Profesor Lucynie Frąckiewicz oraz Pani Profesor Stanisławie Golinowskiej.

Dziękuję tym, bez których nie podjąłbym tej pracy: moim Rodzicom, a także tym, bez których życzliwego wsparcia i wyrozumiałości nie mógłbym tej pracy ukończyć: Ewie, Kasi i Karolowi.



# 1. WIELOSTOPNIOWE SYSTEMY EMERYTALNE — ROZWÓJ, FUNKCJONOWANIE, ROLA PAŃSTWA

## 1.1. Rozwój i pojęcia wielostopniowych systemów emerytalnych

### 1.1.1. Rozwój historyczny zabezpieczenia emerytalnego

W rozwoju historycznym zmieniały się formy materialnego zabezpieczenia osób starszych, na określenie którego będzie używane pojęcie „zabezpieczenie emerytalne” (por. p. 1.1.2). Przegląd przemian i tendencji zabezpieczenia emerytalnego jako całości<sup>1</sup> pozwala dostrzec funkcyjne związki pomiędzy jego elementami, zazwyczaj analizowanymi oddzielnie<sup>2</sup>. Jakkolwiek zabezpieczenie emerytalne odgrywało w dawnych wiekach mniejszą rolę niż współcześnie, także ze względu na krótkie trwanie życia, to już od średniowiecza współlistniały różne formy tego zabezpieczenia (Kaltenbach 1990: 426).

Aż do rewolucji przemysłowej zabezpieczenie materialne zdecydowanej większości osób starszych zapewniały ich rodziny. Do dziś owe „nieformalne systemy zabezpieczenia dochodów” (por. p. 1.1.2) dominują w większości krajów rozwijających się i około 70% starszej ludności świata może liczyć wyłącznie na pomoc rodziny (World Bank 1994: 49).

W odniesieniu do ludzi samotnych wykształciły się wcześniej pewne namiastki opieki społecznej (działalności dobroczynnej). Podejmowały ją w starożytno-

---

<sup>1</sup> Por. World Bank 1994; Voirin 1995.

<sup>2</sup> Na temat rozwoju publicznych systemów emerytalnych w świecie por. m.in. Golinowska 1993a; 1993b; Köhler, Zacher 1981; Verbon 1988; Williamson, Pampel 1993. Historia zakładowych systemów emerytalnych por. m.in. Golinowska 1994a. W odniesieniu do analizowanych krajów por. literaturę w rozdziale 2.

ści gminy w postaci np. rozdawania żywności, w średniowieczu głównie Kościół i gminy w postaci przytułków (szpitali) dla ubogich, a także panowie feudalni zapewniający w pewnym zakresie swoim poddanym utrzymanie na starość. W nielicznych przypadkach państwo określało ustawowe ramy dla organizowanej lokalnie pomocy ubogim – najbardziej znanym przykładem jest angielska ustawa o prawie ubogich z 1601 r. (Barr 1993: 27).

Pewne grupy pracujących zaczęły także – już od średniowiecza – organizować pomoc wzajemną na wypadek utraty środków utrzymania. Kasy brackie w górnictwie, cechy w rzemiośle, gildie w handlu czy kasy wzajemnej pomocy w tworzącym się przemyśle, obok innych zadań, wypłacały także ze środków gromadzonych przez członków zasiłki w przypadku choroby, wypadku przy pracy, inwalidztwa, a także – rzadziej – na starość (Piotrowski 1966: 50-55). Istniały także namiastki ubezpieczenia na życie (Schwebler 1988a), które – jeszcze bardziej niż pozostałe formy – miało marginalne znaczenie w zabezpieczeniu emerytalnym gwarantowanym w zdecydowanej większości przez rodzinę.

Głębokie zmiany społeczne związane z rewolucją przemysłową, która rozpoczęła się w Anglii w XVIII w. i objęła stopniowo wiele krajów Europy oraz pojedyncze kraje pozaeuropejskie, oznaczały także rozpad lub co najmniej znaczne ograniczenie roli większości dotychczasowych form zabezpieczenia emerytalnego. Rodzina utraciła w dużym stopniu swoją funkcję zabezpieczającą; uprzemysłowienie i związana z nim urbanizacja prowadziły do rozpadu wielkiej rodziny i oddzielenia produkcji od konsumpcji, dotychczas łączonych w ramach gospodarstw domowych. Opieka panów feudalnych skończyła się wraz z upadkiem feudalizmu i wyzwoleniem chłopów. Funkcja ochronna cechów i gildii straciła na znaczeniu wraz z wprowadzeniem wolności handlu (Kaltenbach 1990: 427).

W Anglii częściowo już w XVIII w., a w pozostałych krajach objętych rewolucją przemysłową w XIX w., rozwinęły się formy zabezpieczenia emerytalnego, które zasadniczo istnieją do dzisiaj. Rodzinę zaczęły zastępować zakłady pracy, a z czasem w coraz większym stopniu państwo; świadczenia rzeczowe w postaci dóbr i usług zastąpione zostały w większości przez transfery pieniężne (Schmähl 1981a: 645). Relację państwa i rynku w nowożytnych dziejach zabezpieczenia emerytalnego można określić jako „konkurencja i partnerstwo” (Hannah 1986).

Pierwsze systemy emerytur zakładowych tworzyło z reguły państwo w odniesieniu do urzędników państwowych, a z czasem także innych pracowników sektora publicznego. Niektóre większe prywatne przedsiębiorstwa również zaczęły zapewniać zaopatrzenie na starość dla swoich byłych pracowników. Ubezpieczenie na życie, oparte już na nowoczesnych zasadach kalkulacji ryzyka



(Schwebler 1988a), w niewielkim zakresie zwiększało swój zasięg. Ogromna większość pracowników nie była jednak objęta ani zaopatrzeniem zakładowym, ani nie była w stanie ubezpieczyć się dobrowolnie. W szerszej skali zabezpieczenie emerytalne dały dopiero systemy państwowe. Przyczyny zaangażowania się państwa w tej dziedzinie, ze względu na znaczenie dla tematyki pracy, są przedmiotem osobnej analizy (por. p. 1.3.1). Formy interwencji państwa były przy tym zróżnicowane, obejmowały zarówno regulację, finansowanie, jak i bezpośrednie dostarczanie świadczeń<sup>3</sup>. Obok wspomnianego zapewniania emerytur dla swoich urzędników/pracowników państwo wprowadzało na przykład obowiązek ubezpieczenia się w istniejących wcześniej (niepaństwowych) instytucjach<sup>4</sup>.

Pierwszy państwowy system emerytalny, obejmujący szersze kategorie pracujących: robotników i nizej zarabiających pracowników umysłowych, wprowadzono w Niemczech ustawą o ubezpieczeniu inwalidzkim i na starość z 1889 r. W 1891 r. w Danii stworzono system emerytalny oparty na innej niż w Niemczech (zaopatrzeniowej) koncepcji. Do I wojny światowej państwowe systemy emerytalne, ubezpieczeniowe bądź zaopatrzeniowe (por. p. 1.2.2), istniały już w kilku krajach<sup>5</sup>.

W okresie między I i II wojną światową społeczne systemy emerytalne wprowadzono w kolejnych krajach, w tym w Polsce (por. p. 3.1.1). Następował jednocześnie rozwój systemów zakładowych. I systemy społeczne, i zakładowe rozszerzały swój zakres podmiotowy, przy czym systemy społeczne miały jednak wyraźnie szerszy zasięg<sup>6</sup>. Emerytury z systemów społecznych były z reguły niskie, gdyż ich funkcją było zapewnienie minimum utrzymania i ochrona przed ubóstwem<sup>7</sup>.

Dynamiczny rozwój zabezpieczenia emerytalnego nastąpił po II wojnie światowej. Dotyczyło to w szczególności systemów społecznych. Rozszerzał się ich zakres podmiotowy: w krajach, których systemy (ubezpieczeniowe) obejmowały początkowo tylko robotników, rozszerzano je następnie na pracow-

<sup>3</sup> Na temat form interwencji państwa w zabezpieczeniu emerytalnym por. p. 1.2.4.

<sup>4</sup> Jak w Prusach, gdzie ustawa o bractwach z 1854 r. wprowadziła obowiązek ubezpieczenia w bractwach dla wszystkich pracowników w górnictwie i hutnictwie. Por. Kaltenbach 1990: 428.

<sup>5</sup> Obok Niemiec i Danii były to m.in. Australia, Nowa Zelandia, Francja i Anglia.

<sup>6</sup> W Anglii zasięg zakładowych systemów emerytalnych wzrósł z 5% siły roboczej w roku 1900 do 13% w 1936 r. Por. Harnah 1986: 13, 67. Emerytury państwowe, wprowadzone w 1908 r. i rozszerzone w 1925 r., obejmowały większość pracowników.

<sup>7</sup> W 1939 r. relacja przeciętnej emerytury do przeciętnej płacy wynosiła w Szwecji 10%, w Anglii 13%, w Niemczech 19%, w USA 21%, w Danii 22%. Por. World Bank 1994: 104.

ników umysłowych, samodzielnie zarobkujących, osiągając często niemal powszechność, charakterystyczną dla systemów zaopatrzeniowych. Rozszerzaniu zakresu podmiotowego towarzyszyło niekiedy ujednoczenie uprawnień, łączenie odrębnych dotąd systemów. Następowala stopniowa zmiana funkcji emerytur, które coraz częściej miały zapewniać utrzymanie poziomu życia zbliżonego do okresu pracy zawodowej. Świadczenia były coraz wyższe, a warunki ich nabywania często łatwiejsze (np. obniżano i uelastyczniano granicę wieku emerytalnego). Utrzymaniu realnego poziomu emerytur w okresie ich wypłacania, który wraz z wydłużaniem się życia znacznie się wydłużył, służyły wprowadzane mechanizmy waloryzacji świadczeń. Finansowanie systemów społecznych oparto powszechnie na repartycji dochodów z bieżących składek, odchodząc od ich kapitalizacji. Zbliżenie odmiennych pierwotnie koncepcji systemów emerytalnych wyrażało się w tym, że kraje, które początkowo wprowadziły jednolite powszechne emerytury, uzupełniały je z czasem o dodatkowe systemy emerytur uzależnionych od zarobków, natomiast do systemów emerytur powiązanych z zarobkami dodawano niekiedy minimalne powszechne świadczenia jednolite.

Także inne elementy zabezpieczenia emerytalnego przeżyły po II wojnie światowej znaczny rozwój. Rozszerzył się istotnie zakres zakładowych systemów emerytalnych (por. p. 1.2.1), które w kilku krajach (m.in. w Holandii, Francji, Szwajcarii) uczyniono nawet obowiązkowym uzupełnieniem emerytur państwowych. To właśnie emerytury zakładowe miały często zapewnić „zamknięcie luki” między wcześniejszym dochodem z pracy a emeryturą państwową, szczególnie w przypadku osób o najwyższych zarobkach, gdzie owa luka – wobec redystrybucyjnych formuł wymiaru emerytur państwowych – była największa.

Uzupełniającą rolę w rosnącym zakresie pełniło dobrowolne ubezpieczenie indywidualne. W ostatnim czasie rola tego elementu zabezpieczenia emerytalnego wzrasta. W kilku krajach wprowadzono obowiązek przynależności do prywatnych (indywidualnych) systemów emerytalnych. Skrajnym przykładem jest Chile, gdzie wcześniej istniejący publiczny system ubezpieczenia emerytalnego zastąpiono obowiązkowym prywatnym systemem oszczędzania.

Współistnienie różnych źródeł materialnego zabezpieczenia na starość nie rozpoczęło się, jak wspomniano, po II wojnie światowej. Częściej natomiast w tym okresie zaczęto je traktować jako elementy składowe pewnej całości, co znalazło wyraz w koncepcji trzech „filarów” („warstw” – por. p. 1.1.2) zabezpieczenia emerytalnego (Kaltenbach 1990). Zakres poszczególnych warstw był i jest przy tym zróżnicowany w różnych krajach, co będzie przedmiotem analizy w dalszych częściach pracy. Przypadek szczególny stanowiły byle kraje socjalistyczne, gdzie istniały praktycznie tylko państwowe systemy emerytalne.

Znaczny rozwój zabezpieczenia emerytalnego, a zwłaszcza społecznych systemów emerytalnych, po II wojnie światowej doprowadził do istotnej poprawy sytuacji materialnej ludzi starszych, a tym samym do przemian w charakterze późniejszej fazy życia. Ewolucja, która dokonała się w ciągu niecałego półwiecza w zabezpieczeniu emerytalnym: od pomocy ubogim do utrzymania dochodów (Hlecko 1974), w istotny sposób przyczyniła się także do ewolucji starości – od marginalnej fazy życia, będącej niemal synonimem ubóstwa, do w miarę dostatniego i niejednokrotnie wysoko wartościowanego „trzeciego wieku” (Laslett 1987). „W skali międzynarodowej, zabezpieczenie dochodów na starość stanowi być może największy sukces nowożytnej polityki społecznej” (Hudson 1995: 8; por. także Tamburi 1993: 77). Zapewne występowało tutaj sprzężenie zwrotne: wydłużanie się życia i przemiany wartości w odniesieniu do starości były czynnikiem rozwoju zabezpieczenia emerytalnego, a z kolei coraz lepsze zabezpieczenie emerytalne dowartościowywało życie „na emeryturze”.

Wydłużanie się życia prowadziło do wewnętrznego zróżnicowania sytuacji ludzi starszych. Inaczej niż w przypadku „trzeciego wieku”, polityka społeczna często nie była dostosowana do potrzeb związanych z „czwartym wiekiem” – zaawansowaną starością (Hudson 1995: 8). Potrzeby te wiążą się głównie z zabezpieczeniem na wypadek choroby i konieczności sprawowania opieki. Wydłużanie się życia jest jednak również wyzwaniem dla zabezpieczenia dochodów – sytuacji finansowej i zapewnienia realnego poziomu wypłacanych emerytur.

Rozwój społecznych systemów emerytalnych oznaczał duży wzrost wydatków na zabezpieczenia emerytalne, które stały się często największą pozycją w wydatkach budżetu państwa. W sytuacji zahamowania wzrostu gospodarczego, szybkiego wzrostu bezrobocia i deficytów budżetowych w latach siedemdziesiątych, zaczęto zwracać uwagę na ujemne konsekwencje polityki społecznej państwa, w tym zabezpieczenia emerytalnego. Zwłaszcza w latach osiemdziesiątych doszło do istotnych przewartościowań. To właśnie wydatki socjalne zaczęto uważać za przyczynę trudności gospodarczych – politykę społeczną analizowano głównie w kategoriach obciążenia, kosztu, antymotywacyjnego oddziaływania. Szczególnie ostrą krytykę polityki społecznej podjęto na gruncie ekonomii<sup>8</sup>. Z drugiej strony, istnieją duże kontrowersje na temat negatywnych konsekwencji systemów socjalnych – wyniki badań empirycznych są zróżnicowane (Barr 1993; Atkinson, Mogensen 1993). Niezależnie jednak od teoretycznych dyskusji, systemy socjalne przeżywały w latach osiemdziesiątych trudności finansowe.

---

<sup>8</sup> Por. m.in. Friedman 1980; Minford 1984.

Na tym tle doszło do zahamowania ekspansji, a w ograniczonym zakresie także do redukcji społecznych systemów emerytalnych. Normatywne podstawy polityki społecznej zostały przy tym naruszone bardziej niż faktyczny poziom świadczeń (Hudson 1995: 4), a „cięcia” w systemach emerytalnych były mniejsze niż np. w systemach świadczeń dla bezrobotnych czy chorobowych<sup>9</sup>. Zmiany nie miały z reguły charakteru strukturalnego, a sprowadzały się głównie do dostosowania istniejących systemów do zmienionych warunków ekonomicznych i społecznych, a szczególnie problemów finansowych (Pierson 1995). Za wyjątek uznaje się niekiedy Szwecję i Wielką Brytanię (Ploug 1995: 65), gdzie nastąpiły także strukturalne zmiany dotychczasowych systemów socjalnych<sup>10</sup>.

Wraz z ograniczaniem systemów społecznych następowało często wspieranie rozwoju innych („rynkowych”) źródeł zabezpieczenia; w przypadku zabezpieczenia emerytalnego – systemów zakładowych, a zwłaszcza indywidualnych. Nastąpiło tym samym pewne odwrócenie tendencji rozwojowych w tym zakresie. Także w barłanach nad zabezpieczeniem emerytalnym (a także szerzej – polityką społeczną) wzrosło zainteresowanie związkami między różnymi źródłami zabezpieczenia, a głównie relacjami „państwa” i „rynku” (*public – private mix*) (Rein, Rainwater 1986; ISSA 1987). Wobec utrzymywania się problemów, które wywołały obecne zmiany, oraz przewidywanych niekorzystnych dla zabezpieczenia emerytalnego tendencji w przyszłości przed wieloma systemami stoi nadal kwestia proporcji między „państwem” a „rynkiem” w zabezpieczeniu emerytalnym.

### **1.1.2. Problemy zdefiniowania i rozgraniczenia elementów wielostopniowego systemu zabezpieczenia emerytalnego**

Terminologia w dziedzinie wielostopniowych systemów zabezpieczenia emerytalnego nie jest ujednoczona<sup>11</sup>, w związku z czym niezbędne jest przyjęcie określonej konwencji terminologicznej. Charakterystyka poszczególnych ele-

<sup>9</sup> Por. na temat zmieniającej się filozofii zabezpieczenia społecznego – od uprawnień do bodźców (do pracy) – Gilbert 1992.

<sup>10</sup> W odniesieniu do zabezpieczenia emerytalnego w Wielkiej Brytanii por. podrozdz. 2.3. O systemie emerytalnym w Szwecji por. Książkowski 1995b.

<sup>11</sup> Brak niekiedy jednolitej terminologii nawet w odniesieniu do pojedynczych elementów zabezpieczenia emerytalnego w jednym kraju (por. w odniesieniu do systemu pracowniczego w Polsce używane w ustawodawstwie pojęcie „zaopatrzenia emerytalnego” i stosowane często w literaturze fachowej pojęcie „ubezpieczenia emerytalnego”). Problemy terminologiczne występujące w odniesieniu do społecznego zabezpieczenia emerytalnego (por. Schmähl 1981a) wzrastają przy analizie innych źródeł zabezpieczenia, szczególnie obejmującej porównania międzynarodowe (por. Golinowska 1994b; Tambur, Mouton 1987; Schmähl 1991a; Holzmann 1991; apRoberts 1993; Voiron 1995).

mentów i powiązań między nimi będzie przedmiotem dalszych rozważań (por. podrozdz. 1.2).

Pojęcie **zabezpieczenie emerytalne** oznacza w niniejszej pracy ogół źródeł zabezpieczenia dochodów pieniężnych na okres starości. Definicja powyższa wskazuje, po pierwsze, na to, iż zabezpieczenie emerytalne składać się może z wielu elementów. Elementy te są ze sobą z reguły powiązane formalnie (prawnie, finansowo), a w każdym razie łączy je funkcja: zapewnianie dochodów na okres starości. To uzasadnia traktowanie zabezpieczenia emerytalnego jako systemu i posługiwanie się (zamiennie) określeniem **system zabezpieczenia emerytalnego**<sup>12</sup>.

Zabezpieczenie emerytalne obejmuje jedynie dochody pieniężne. W jego zakres nie wchodzi więc inne elementy istotne dla sytuacji materialnej osób starszych – dochody rzeczowe i usługi socjalne (np. opieka zdrowotna, usługi mieszkaniowe, domy opieki społecznej). Taki szerszy zakres sugeruje używane częściej określenie „zabezpieczenie (materialne) na starość”<sup>13</sup>. Instytucje wchodzące w skład zabezpieczenia emerytalnego zapewniają z reguły **emeryturę**, którą można zdefiniować jako transfer pieniężny wypłacany okresowo (z reguły co miesiąc) od określonego momentu w późniejszej fazie życia aż do śmierci beneficjenta. Emeryturą w powyższym – szerokim – rozumieniu jest więc zarówno emerytura z ubezpieczenia społecznego, emerytura zakładowa, jak i renta dożywotnia z ubezpieczenia prywatnego. Zabezpieczenie emerytalne obejmuje także pewne transfery jednorazowe (jak wypłaty kapitału w ubezpieczeniach prywatnych). Choć nie są one emeryturą w powyższym rozumieniu, to jednak spełniają wszystkie kryteria zaliczenia do zabezpieczenia emerytalnego<sup>14</sup>.

Zabezpieczenie emerytalne dotyczy fazy „starości”. Jakkolwiek niemożliwe jest ściśle wyznaczenie granic tej fazy życia<sup>15</sup>, to przyjęta definicja oznacza, iż np. renty inwalidzkie czy rodzinne nie wchodzi w zakres zabezpieczenia emerytalnego, chociaż często emerytury i wymienione rodzaje rent są powiązane

<sup>12</sup> W szczególnym przypadku zabezpieczenie emerytalne może składać się tylko z jednego elementu. Tak było praktycznie w byłych krajach socjalistycznych.

<sup>13</sup> Pojęcie to stosowane jest w RFN (*Alterssicherung*). W. Schmähl (1986) definiuje politykę zabezpieczenia na starość (*Alterssicherungspolitik*) jako „ogół instytucji i przedsięwzięć państwa związanych ze społecznym zjawiskiem starości”. W praktyce w RFN to szersze pojęcie jest często używane w węższym znaczeniu – systemu świadczeń pieniężnych (zwraca na to uwagę Igi 1988), podobnie jak stosowane często w literaturze angielskojęzycznej pojęcie *old age security* – por. Williamson, Pampel 1993; World Bank 1994.

<sup>14</sup> Choć zgłaszane są wątpliwości, czy forma ta jest adekwatna do celu zabezpieczenia emerytalnego – por. apRoberts 1993: 72.

<sup>15</sup> W ostatnich dziesięcioleciach nastąpiło znaczne wydłużenie przeciętnego trwania życia. Jednocześnie w powszechnych systemach emerytalnych stopniowo obniżano granicę wieku emerytalnego, co prowadziło łącznie do wydłużania się fazy życia na emeryturze.

instytucjonalnie. Do zabezpieczenia emerytalnego w tym rozumieniu nie wchodzi także formy gromadzenia dochodów, które nie są specyficzne dla fazy „starość”, na przykład nieruchomości czy zakup akcji<sup>16</sup>, podobnie dochody z pracy zawodowej emeryta czy jego wygrane w toto-lotka. Zabezpieczenie emerytalne w przyjętym tu znaczeniu nie obejmuje także tych świadczeń społecznych, które nie są specyficzne dla starości, jak zasiłki mieszkaniowe, świadczenia rodzinne czy pomoc społeczna. Fakt, iż wymienione elementy nie wchodzi w zakres zabezpieczenia emerytalnego, nie oznacza niedoceniaenia ich znaczenia dla emerytów, a tym samym ich powiązań z przedmiotem badań (Zacher 1991b: 32 i nast.; World Bank 1994: 46, 47).

Zabezpieczenie emerytalne w przyjętym rozumieniu obejmuje jedynie „formalne” systemy. „Nieformalne” metody zabezpieczenia dochodów, czyli opieka rodziny czy otoczenia (a więc przede wszystkim usługi i świadczenia rzeczowe, chociaż także transfery pieniężne), zostały wyparte wraz z rewolucją przemysłową. Zabezpieczenie emerytalne, a zwłaszcza społeczne systemy emerytalne, zastąpiły rodzinę w jej funkcji zabezpieczenia na starość. „Nieformalne” metody nadal dominują jednak w krajach słabiej rozwiniętych. Zwraca się uwagę na to, iż rozwijając zabezpieczenie emerytalne państwo nie powinno przyspieszać rozkładu tradycyjnych form zabezpieczenia (World Bank 1994: 49 i nast.). W odniesieniu do krajów rozwiniętych problematyka ta ma mniejsze znaczenie i została dalej pominięta<sup>17</sup>. Powiązania obu sfer istnieją np. w pomocy społecznej, gdzie formalne świadczenie uzależnione jest często od zakresu pomocy „nieformalnej” (tj. sytuacji materialnej w rodzinie/gospodarstwie domowym).

Składniki zabezpieczenia emerytalnego (a więc różne instytucje zabezpieczenia dochodów na starość) można podzielić na trzy grupy klasyfikowane tu jako: społeczne (bazowe), zakładowe i indywidualne. Elementy te nazywa się często filarami zabezpieczenia emerytalnego<sup>18</sup>. Za bardziej adekwatne ozna-

---

<sup>16</sup> Takie zawężenie dotyczy więc szczególnie trzeciej warstwy zabezpieczenia emerytalnego – por. niżej. Podobnie Tamburi 1993.

<sup>17</sup> W krajach wysoko rozwiniętych, z długą tradycją formalnych systemów zabezpieczenia i bardzo ograniczoną funkcją rodziny w tym zakresie, podnosi się jednak niekiedy problem zakresu zastępowania rodziny przez państwo. Dotyczy to jednak rzadziej zabezpieczenia dochodów na starość (Zacher 1991b: 64, 65), a częściej zabezpieczenia innych potrzeb, jak opieka nad przewlekle chorymi (por. krytykę wprowadzonego w 1994 r. w RFN ubezpieczenia pielęgnacyjnego jako działającego osłabienia funkcji opiekuńczych rodziny).

<sup>18</sup> Koncepcja trzech filarów zabezpieczenia emerytalnego jest szczególnie popularna w Szwajcarii (Golinska 1993d) i w Niemczech (Golinska 1993c; Kaltenbach 1990). Wyróżnia się tam filary: 1) publicznoprawne obowiązkowe systemy emerytalne, 2) zakładowe systemy emerytalne, 3) przezroczność indywidualną (przede wszystkim ubezpieczenie na życie).

można określić **warstwę** (lub **stopień**) zabezpieczenia emerytalnego (tak Schmähl 1981a: 646). Przemawiają za tym dwa argumenty. Po pierwsze, zakres tych instytucji jest w poszczególnych krajach zróżnicowany i „filary” są bardzo nierówne<sup>19</sup>. Po drugie (i w związku z powyższym), istnieją z reguły powiązania pomiędzy tymi trzema elementami i kolejne „nakładają się” na siebie.

Na poszczególne warstwy zabezpieczenia emerytalnego stosowane są w literaturze różne określenia. Podstawowym kryterium przyjętej tutaj klasyfikacji jest zasięg zabezpieczenia, w rozumieniu poziomu, na którym dane zabezpieczenie jest organizowane (z punktu widzenia objętych nim osób). Nie musi się to pokrywać z kryterium instytucji prowadzącej zabezpieczenie (np. w towarzystwie ubezpieczeniowym polisy ubezpieczenia rentowego może wykupić zakład pracy dla swoich pracowników – mówimy wówczas o zabezpieczeniu zakładowym, lub pojedyncza osoba dla siebie – jest to zabezpieczenie indywidualne) (Golinowska 1994b: 24). Poniżej przedstawione zostaną kryteria wyróżnienia poszczególnych warstw; ich charakterystyka jest przedmiotem dalszych rozważań (por. p. 1.2.1).

Pierwszą warstwę (pierwszy stopień) zabezpieczenia emerytalnego stanowi **społeczne (bazowe) zabezpieczenie emerytalne**. Za podstawowe kryteria jego wyróżnienia uznać można: publiczny (publicznoprawny) charakter, przymusowość i powszechność. Powszechność jest przy tym najmniej precyzyjnym z powyższych kryteriów; rozciąga się z reguły od ogółu pracowników do wszystkich mieszkańców. Wszystkie systemy zaliczane do bazowego zabezpieczenia emerytalnego spełniają powyższe kryteria, różniąc się poza tym pod wieloma względami. Z kolei pojedyncze kryteria mogą być realizowane przez instytucje z innych warstw (są np. systemy zakładowe publiczne lub przymusowe), łącznie jednak pozwalają one jednoznacznie wyodrębnić ten pierwszy stopień zabezpieczenia emerytalnego. Pomoc społeczna nie jest, zgodnie z przyjmowaną najczęściej konwencją, zaliczana do społecznego zabezpieczenia emerytalnego<sup>20</sup> i nie jest tutaj przedmiotem bliższych analiz.

W literaturze na oznaczenie społecznego zabezpieczenia emerytalnego używane są także takie określenia, jak: publiczne, państwowe, ustawowe, powszechne. Przyjęte tu pojęcie „społeczne” wskazuje na przynależność tej kategorii zabezpieczenia do zabezpieczenia (ubezpieczenia) społecznego

---

<sup>19</sup> „Terminologia ta [„trzech filarów” – M.Ż.] ma jednak wyraźnie ideologiczne zabarwienie, gdyż zakłada w sposób oczywisty, że te trzy filary są niezbędne, ponieważ żadna struktura nie może wspierać się tylko na dwóch filarach” – apRoberts 1993: 58.

<sup>20</sup> Decydującym argumentem jest to, że pomoc społeczna nie jest związana z funkcją „starszość”, ale ogólnego zabezpieczenia minimum dochodów. Por. Eurostat 1993.

o ugruntowanej (aczkolwiek niejednoznacznej) tożsamości. Natomiast uznawane za synonim określenie „bazowe” (Golinowska 1993a) wskazuje na miejsce tej warstwy w całości zabezpieczenia i jego szeroki zasięg. Przyjęte pojęcia wydają się odróżniać społeczne zabezpieczenie emerytalne od pozostałych warstw bardziej jednoznacznie niż często spotykane określenie „publiczne” („państwowe”), które mogłoby także odnosić się do systemów zakładowych w sektorze publicznym<sup>21</sup>.

Drugą warstwę stanowi **zakładowe zabezpieczenie emerytalne**. Wystarczającym kryterium jego wyróżnienia jest organizowanie zabezpieczenia przez zakład pracy (pracodawcę) dla swoich pracowników. Wydaje się, że nie ma innych kryteriów, które łączyłyby wszystkie zaliczane tu systemy. Cechy często wymieniane w związku z nimi nie muszą być bowiem spełnione w każdym przypadku; nie wszystkie systemy zakładowe są prywatne<sup>22</sup>, oparte na kapitalizacji (w sektorze publicznym systemy zakładowe są z reguły oparte na repartycji) ani dobrowolne (są kraje, np. Szwajcaria, z obowiązkowym zabezpieczeniem zakładowym).

W nawiązaniu do terminologii angielskojęzycznej, systemy drugiej warstwy nazywane są także „zawodowymi” (*occupational*). Nazwa ta sugeruje jednak szeroki zasięg tych systemów. Mogą one rzeczywiście obejmować całą branżę lub kategorię zawodową, mogą jednak być organizowane przez pojedyncze przedsiębiorstwo – nazwa „zakładowe” jest więc szersza, mieszcząc w sobie systemy o różnym zasięgu. Z kolei używane częściej w Europie (apRoberts 1993) określenie systemy „uzupełniające” lub „dodatkowe” (Golinowska 1994a) sugeruje, że chodzi zarówno o systemy zakładowe, jak i indywidualne, obie te warstwy uzupełniają bowiem systemy bazowe. Tutaj pojęcie **dodatkowe systemy emerytalne** używane będzie rzadko na oznaczenie całości zabezpieczenia poza społecznym, a więc zakładowego i indywidualnego.

Trzecią warstwę stanowi **indywidualne zabezpieczenie emerytalne**. Wszystkie zaliczane tutaj formy zabezpieczenia mają dwie cechy: indywidualny charakter – zabezpieczenie pojedynczej osoby, w odróżnieniu od zabezpieczenia np. pracownika jako członka zbiorowości w systemie zakładowym (Tamburi 1993: 80; Holzmann 1991: 92) oraz finansowanie poprzez kapitalizację wkładów finansowych (składek). W ogromnej większości przypadków zaliczane tu źródła

<sup>21</sup> Na temat trudności rozgraniczenia publicznych i prywatnych systemów emerytalnych por. m.in. Tamburi, Mouton 1987; apRoberts 1993. Por. także podrozdz. 1.2 i 1.3.

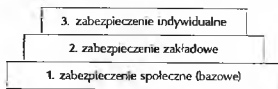
<sup>22</sup> Używane zwłaszcza w USA pojęcie emerytur (planów emerytalnych) prywatnych odnosi się tam do emerytur zakładowych w sektorze prywatnym. Por. Turner, Daltrey 1991.



zabezpieczenia cechuje także dobrowolny charakter, ale możliwy jest również przymus, jak w Chile. W związku z indywidualnym zabezpieczeniem emerytalnym raz jeszcze należy podkreślić, że zaliczane tu są formy specyficzne dla zabezpieczenia dochodów na starość (jak prywatne ubezpieczenie rentowe), z pominięciem ogólnych form oszczędzania i gromadzenia kapitału, jak lokaty bankowe czy nieruchomości (Tamburi 1993: 82).

Przyjęta klasyfikacja pozwala scharakteryzować całość zabezpieczenia emerytalnego w poszczególnych krajach. Pewne trudności jednak pozostają. I tak np. dodatkowy państwowy system emerytalny w Wielkiej Brytanii (SERPS) należy – według powyższych kryteriów – do społecznego zabezpieczenia emerytalnego, ale jego obowiązkowy charakter jest osłabiony przez możliwość zastąpienia go uznanym systemem zakładowym (por. podrozdz. 2.3).

Bardzo zróżnicowana jest dostępność danych o poszczególnych stopniach zabezpieczenia emerytalnego. Najmniej problemów sprawiają systemy bazowe, znacznie mniej jest danych o systemach zakładowych, a najtrudniej o dane o zabezpieczeniu indywidualnym. Także z tego względu jest ono z reguły pomijane w analizach zabezpieczenia emerytalnego. W niniejszej pracy podjęto próbę jego uwzględnienia w miarę dostępności danych i głównie z punktu widzenia całości – miejsca w całym zabezpieczeniu emerytalnym. Przyjętą klasyfikację ilustruje poniższy rysunek.



Warstwy (stopnie) zabezpieczenia emerytalnego

## 1.2. Funkcjonowanie wielostopniowych systemów zabezpieczenia emerytalnego

Przedmiotem poniższych rozważań jest funkcjonowanie współczesnych wielostopniowych systemów zabezpieczenia emerytalnego i jego elementów. Podrozdział ten pełni w pracy dwojaką funkcję. Po pierwsze, stanowi syntezę wiedzy na temat tego, jak funkcjonuje zabezpieczenie emerytalne – jest to opis instytucji, której wyjaśnienie jest przedmiotem następnego podrozdziału. Po

drugie, wyznacza ramy analizy zabezpieczenia emerytalnego w wybranych krajach Unii Europejskiej (rozdz. 2) i w Polsce (rozdz. 3).

Wobec rozległości tematyki konieczna jest bardzo syntetyczna prezentacja, podporządkowana powyższym celom. Zdecydowano się na omówienie najpierw konstrukcji elementów (warstw), a potem ich powiązań, w tym typów systemów zabezpieczenia emerytalnego (podobnie Zacher 1991b). Przyjęta kolejność: od szczegółu do całości pozwala lepiej dojść do tematyki roli państwa w zabezpieczeniu emerytalnym, która ma centralne znaczenie w pracy i jest głównym przedmiotem wymagającym wyjaśnienia (w podrozdz. 1.3).

### 1.2.1. Konstrukcja elementów zabezpieczenia emerytalnego

Przedmiotem niniejszych rozważań jest konstrukcja kolejno: społecznych, zakładowych i indywidualnych systemów emerytalnych.

Przez pojęcie konstrukcji systemu emerytalnego rozumiane są tutaj: jego zakres podmiotowy, organizacja, finansowanie, świadczenia (warunki ich uzyskania i wysokość) i opodatkowanie. Analiza dotyczy funkcjonujących współcześnie w świecie rozwiązań i tylko w niewielkim stopniu odwołuje się do przeszłych tendencji. Przyjęta w pracy kolejność analizy pociąga za sobą ograniczenia zakresu niniejszych analiz. Po pierwsze, funkcjonowanie danego elementu zabezpieczenia wynika w dużym stopniu z jego miejsca w całym zabezpieczeniu emerytalnym (p. 1.2.2). Po drugie, także i z powyższego względu, cele zabezpieczenia stanowią element odrębnego, łącznego wyjaśnienia (podrozdz. 1.3).

#### Spoleczne (bazowe) systemy emerytalne

Spoleczne (bazowe) systemy emerytalne są zdecydowanie najlepiej rozpoznana warstwą zabezpieczenia emerytalnego, z ogromną literaturą przedmiotu (por. obszerną bibliografię w Zacher 1991a; World Bank 1994).

Wszystkie systemy społeczne spełniają, jak wspomniano, trzy kryteria: publicznoprawny charakter, przymusowość i powszechność. Systemy te oparte są więc, po pierwsze, na regulacji ustawowej i prowadzone są przez instytucje prawa publicznego – stanowią część składową zabezpieczenia (ubezpieczenia) społecznego<sup>23</sup>; po drugie, są to systemy obowiązkowe, z których objęte nimi

---

<sup>23</sup> Por. Zacher 1988: 801, 802. Spośród obszernej literatury na temat pojęcia oraz relacji zabezpieczenia i ubezpieczenia społecznego, a także miejsca w nim systemu emerytalnego por. m.in. Piotrowski 1966; Braun 1972; Szubert 1987; Kaczyński 1986, Muszalski 1988; 1996.

osoby nie mogą wystąpić<sup>24</sup>; po trzecie, systemy te mają z założenia szeroki zakres podmiotowy.

Maksymalnie społeczne zabezpieczenie emerytalne obejmować może wszystkich mieszkańców danego kraju. Często zakres podmiotowy jest jednak węższy i określany za pomocą takich kryteriów, jak: praca zawodowa – gdy system obejmuje jedynie osoby pracujące zawodowo; charakter pracy – najwcześniej zabezpieczeniem emerytalnym obejmowano robotników, stopniowo ogół pracowników, potem także pracujących na własny rachunek; wysokość zarobków – systemy obejmują zarobki do pewnej górnej granicy<sup>25</sup>, czasami też – dopiero powyżej określonej dolnej granicy<sup>26</sup> (Schmähl 1981a: 649). Po II wojnie światowej nastąpiło w wielu krajach znaczne rozszerzenie zakresu podmiotowego społecznych systemów emerytalnych.

W zakresie organizacji bazowe systemy emerytalne różnią się w poszczególnych krajach głównie pod względem roli państwa<sup>27</sup>: od bezpośredniego prowadzenia systemu przez organ państwa do daleko posuniętej autonomii, oraz pod względem stopnia centralizacji, a także zróżnicowania podmiotowego i przedmiotowego: od jednolitej instytucji dla całego systemu do osobnych podmiotów dla grup ludności i/lub regionów. Dla systemów ubezpieczeniowych (jak w Niemczech) typowy jest samorząd ubezpieczeniowy – udział stron finansujących ubezpieczenie w jego zarządzaniu.

Dwa podstawowe źródła finansowania społecznych systemów emerytalnych to składki i podatki. Podatki są wyłącznym źródłem finansowania jednolitych emerytur z zaopatrzenia państwowego, a w systemach ubezpieczeniowych są źródłem uzupełniającym<sup>28</sup> wobec składek. W systemach pracowniczych różne są proporcje udziału pracowników i pracodawców w opłacaniu składek. W zależności od układu sił w gospodarce ostateczny ciężar swoich składek pracodawcy mogą przerzucać na pracowników (poprzez płace) albo konsumentów (przez ceny) (Schmähl 1981a: 654). Rozróżnienie między finansowaniem społecznego zabezpieczenia emerytalnego ze składek lub podatków jest niekiedy mocno

---

<sup>24</sup> Szczególny przypadek stanowi bazowy system emerytalny w Australii, w którym prawo do świadczenia uzależnione jest od dochodów i majątku. Por. Wiktorow 1993.

<sup>25</sup> System emerytalny może zawierać granicę obowiązku ubezpieczenia: osoba, której zarobki są wyższe, nie jest objęta obowiązkiem ubezpieczenia. Częściej występuje granica wymiaru składki: osoba, której zarobki są wyższe, objęta jest nadal obowiązkiem ubezpieczenia, ale składka wymierzana jest tylko do tej granicy.

<sup>26</sup> Niskie zarobki mogą nie być objęte obowiązkiem ubezpieczenia.

<sup>27</sup> Por. szerzej na ten temat p. 1.2.4.

<sup>28</sup> Udział budżetu państwa w finansowaniu systemów emerytalnych może mieć zarówno charakter (używając polskiej terminologii) „celowy”, jak i „uzupełniający”.

akcentowane<sup>29</sup>, bywa jednak również bagatelizowane, gdy uważa się składki za rodzaj celowego podatku (World Bank 1994: 116 i nast.; Barr 1993: 248) – w dużym stopniu ocena ta zależy od charakteru danego systemu.

Spółeczne systemy emerytalne są w zdecydowanej większości finansowane przy zastosowaniu repartycji<sup>30</sup>, a nie kapitalizacji<sup>31</sup>. Wyплаты na emerytury pokrywane są więc z bieżących wpływów ze składek i ub podatków i w systemie emerytalnym gromadzone są jedynie niewielkie rezerwy techniczne (Schmähl 1981a: 654–656). Kontrowersje wokół zalet i wad obu metod finansowania systemów emerytalnych trwają od początku społecznego zabezpieczenia emerytalnego i zajmują nadal centralne miejsce w debacie na temat przyszłości systemów emerytalnych. Ponieważ kwestia ta dotyczy całości zabezpieczenia emerytalnego i wiąże się przede wszystkim z jego efektami, jest przedmiotem analizy w punkcie 1.2.3.

Podstawowe warunki uzyskania emerytury to przekroczenie granicy wieku emerytalnego lub/i określony czas wyczekiwania (ubezpieczenia, pracy lub zamieszkania). Granica wieku emerytalnego definiuje „starość” w zabezpieczeniu emerytalnym (Schmähl 1981a: 650). Wraz z przemianami w rozumieniu starości, wysokość wieku emerytalnego zaczęła w coraz większym stopniu zależeć od czynników społecznych, politycznych i ekonomicznych, a nie biologicznych<sup>32</sup>. Mimo znacznego wydłużenia się trwania życia ustawowa granica wieku emerytalnego utrzymała się w większości systemów emerytalnych na poziomie 60–65 lat. Równocześnie występowały tendencje do jej „uelastyczniania”, a także do

---

<sup>29</sup> Por. teoretyczne uzasadnienie obu źródeł finansowania przez cele zabezpieczenia emerytalnego – Zacher 1991b: 54, 55. Podobnie, argumenty za oddzieleniem finansowania przesunięcia dochodów w czasie (ze składek) od podziału (redystrybucji) dochodów między osobami (z podatków) – Schmähl 1993b: 397–402.

<sup>30</sup> W języku polskim używano także pojęć „system budżetowy” i „system pokrywania rocznych wydatków” – por. Piotrowski 1966: 219–223. W wielu krajach, także w Polsce, często stosowany jest angielski termin *pay as you go* (PAYG). Zwraca się uwagę, że termin ten ma pejoratywne znaczenie, sugerując rozrzutność i brak przezorności, w odróżnieniu od kapitalizacji (*funding*), podkreślającej zapobiegliwość – por. apRoberts 1993: 65. Zaletą pojęcia „repartycja” (we francuskim *répartition*, w niemieckim *Umlageverfahren*) jest raczej nie tyle jego pozytywny (tamże), co neutralny, techniczny wydźwięk.

<sup>31</sup> Rozróżnia się przy tym system kapitalowego pokrycia przyszłych zobowiązań („system składki stałej”, w niemieckim *Anwartschaftsdeckungsverfahren*) i system kapitalowego pokrycia przyznawanych rent (w niemieckim *Kapitaldeckungsverfahren*) – por. Piotrowski 1966: 219–223; Schmähl 1981a: 656.

<sup>32</sup> Rozumienie starości ewoluowało od odpowiednika inwalidztwa, przez domniemane inwalidztwo, do zasłużonego przejścia na emeryturę (wysługi) i alternatywy dla życia zawodowego. Por. Zacher 1991b: 58, 59; Szubert 1987: 104 i nast. Na temat „trzeciego wieku” por. Laslett 1987; Hudson 1995.

wprowadzania możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę (zwłaszcza w związku z bezrobociem lub inwalidztwem), co obniżało faktyczną granicę wieku emerytalnego. W związku z trudnościami finansowymi bazowych systemów emerytalnych od pewnego czasu w wielu krajach podjęto działania dla podwyższenia faktycznego, a niekiedy także ustawowego wieku emerytalnego.

Niekiedy osiągnięcie wieku emerytalnego jest warunkiem wystarczającym uzyskania emerytury. Jest tak w systemach powszechnego zaopatrzenia państwowego, chociaż i one często przewidują dodatkowy warunek zamieszkiwania w danym kraju przez odpowiednio długi okres. Z reguły dla nabycia uprawnień emerytalnych trzeba się wykazać także<sup>33</sup> określonym wkładem własnym – obok aktualnej sytuacji (wieku) znaczenie ma również przeszłość, w zabezpieczeniu emerytalnym przede wszystkim „przeszłość przezomości”<sup>34</sup>. Wkład własny bywa z reguły definiowany jako okresy ubezpieczenia – okresy składkowe, a także różne „okresy zastępcze”, jak również jako okresy pracy (zatrudnienia).

Dodatkowym warunkiem uzyskania emerytury jest często zaprzestanie pracy, co wynika z założenia, że emerytura ma zastąpić dochody z pracy: w razie ich dalszego uzyskiwania (kontynuowania pracy), emerytura może zostać zawieszona – w całości lub w części<sup>35</sup>.

Wysokość emerytury jest w społecznych systemach emerytalnych prawie zawsze z góry określona, należą one więc do systemów z abstrakcyjnym (a nie konkretnym, jak np. pomoc społeczna) określeniem świadczeń<sup>36</sup>. Według klasyfikacji istotnej dla systemów drugiej i trzeciej warstwy, a rzadko odnoszonej do pierwszej warstwy (World Bank 1994: 111 i nast.), bazowe systemy emerytalne były do niedawna niemal wyłącznie systemami o zdefiniowanych świadczeniach (a nie składkach). Znajduje to wyraz w formule wymiaru emerytury (Orczyk, Żukowski 1987). Zdefiniowanie świadczenia daje pewność uzyskania świadczenia na określonych zasadach (roszczeniowość), ale świad-

---

<sup>33</sup> W skrajnym przypadku prawo do emerytury zależy jedynie od wykazania się odpowiednio długim wkładem własnym, bez względu na wiek – jak niekiedy w zaopatrzeniu urzędników lub w przypadku nauczycieli w polskim systemie emerytalnym.

<sup>34</sup> Por. rozróżnienie podstawowych typów prawa socjalnego (w tym systemów emerytalnych): systemy odnoszące się do sytuacji lub do przeszłości (przeszłości przezomości, jak w ubezpieczeniu społecznym lub przeszłości odpowiedzialności, jak w systemie odszkodowań dla ofiar wojny) – Zacher 1991b: 71 i nast.

<sup>35</sup> Dopuszczalność łączenia pobierania emerytury i uzyskiwania dochodów z pracy jest kwestią kontrowersyjną. Przyjęcie koncepcji emerytury jako świadczenia z tytułu usługi uzasadnia dopuszczalność takiej kumulacji. Przeciwno mogą przemawiać względy teoretyczne (jak wyżej), ale także – i w praktyce częściej – sytuacja na rynku pracy.

<sup>36</sup> Por. Zacher 1991b: 72 i nast.

czenie to nie musi być adekwatne do konkretnych potrzeb danej osoby (Zacher 1991b: 72, 73)<sup>37</sup>.

Wysokość świadczenia może być jednolita dla wszystkich albo uzależniona od wcześniejszych zarobków<sup>38</sup>. Pierwsza sytuacja występuje w systemach zaopatrzenia państwowego, gdzie emerytury mają zapewnić wszystkim obywatelom (lub mieszkańcom) minimalne dochody (zapobiegać ubóstwu). W systemach ubezpieczeniowych typowe jest zróżnicowanie emerytur stosownie do uprzednich dochodów z pracy – celem emerytur jest tutaj zastąpienie dochodów z pracy, utrzymanie poziomu życia zbliżonego do osiągniętego w okresie pracy zawodowej<sup>39</sup>. Podstawą naliczania emerytury mogą być ostatnie, najwyższe lub osiągnięte w całym życiu zawodowym zarobki (Schmähli 1981a: 651). Systemy bazowe różnią się także znacznie pod względem proporcjonalności między wysokością zarobków (a tym samym z reguły i składek) i emerytur, a więc stopniem ekwiwalentności składek i świadczeń<sup>40</sup>. Odpowiednio do celów przypisywanych bazowym systemom emerytalnym eksponuje się zalety<sup>41</sup> lub wady<sup>42</sup> powiązania emerytur z uprzednimi zarobkami w porównaniu z emeryturami jednolitymi.

W ramach reform emerytalnych wprowadzonych w ostatnim okresie w niektórych krajach doszło do powstania nowego typu społecznego systemu emerytalnego: bazowego repartycyjnego systemu ze zdefiniowanymi składkami. Wprowadziły go od 1 stycznia 1996 r. Włochy (Reynaud, Hege 1996) i Łotwa (Bite 1996), a w Szwecji przygotowana od 1994 r. reforma ma dopiero wejść w życie – być może w 1999 r. (Książkowski 1995b; Borowczyk 1995).

---

<sup>37</sup> Wątpliwości wobec tego, jak „zdefiniowane” są emerytury w systemach bazowych, opiera studium Banku Światowego na tym, że formuły emerytalne są skomplikowane i niewiele osób jest w stanie obliczyć swoje przyszłe świadczenie, formuły te są często zmieniane, a także zrywają związek między składkami i świadczeniami – por. World Bank 1994: 112, 113.

<sup>38</sup> Szczególnym przypadkiem jest emerytura uzależniona od bieżących dochodów, jak w Australii – por. Wiktorow 1993.

<sup>39</sup> Na temat celów systemów emerytalnych por. Zacher 1991b: 42 i nast.; Schmähli 1981a: 647–649.

<sup>40</sup> Por. p. 1.2.3 na temat efektów systemów emerytalnych w zakresie podziału dochodów.

<sup>41</sup> Jak w Niemczech, gdzie społeczne zabezpieczenie emerytalne opiera się na zasadzie zabezpieczenia osiągniętego poziomu życia (*Lebensstandardsicherung*) – por. hasło „Lebensstandardsicherung” w: Bauer 1992: 1288, 1289.

<sup>42</sup> Przyjmując za cel społecznych systemów emerytalnych zapobieganie ubóstwu i opowiadając się za przekazaniem funkcji utrzymania dochodów do prywatnych systemów oszczędzania, studium Banku Światowego eksponuje wady emerytur powiązanych z uprzednimi dochodami i argumentuje na rzecz emerytur jednolitych lub opartych na teście aktualnych dochodów. Por. World Bank 1994: 114 i nast.

Wysokość emerytury z takiego systemu zależy będzie od zgromadzonych przez daną osobę składek oraz wieku, w którym zdecyduje się ona przejść na emeryturę (powyżej określonego minimum). Jest to więc system społeczny oparty na repartycji, ale działający na analogicznych zasadach, jak prywatny kapitalizowany system ze zdefiniowanymi składkami. Innowacja ta jest próbą rozwiązania problemów (zwłaszcza finansowych) systemów społecznych wobec starzenia się ludności, bez przejścia z repartycji na kapitalizację, z którym związane są ogromne koszty<sup>43</sup>.

Samo określenie sposobu ustalenia wysokości emerytur – jednolitych czy uzależnionych od uprzednich zarobków lub składek – nie przesądza jeszcze o poziomie świadczeń, a tym samym o stopniu realizacji celu. Jednolite emerytury mogą na przykład być niższe od granicy ubóstwa<sup>44</sup>, a emerytury zróżnicowane realizować różne poziomy zabezpieczenia (Schmähl 1981a: 647). Miarą poziomu zabezpieczenia jest tak zwana stopa zastąpienia (replacement rate – por. Whiteford 1995).

W większości systemów bazowych wprowadzono po II wojnie światowej mechanizmy dostosowywania (waloryzacji) wypłacanych emerytur do zmieniających się warunków gospodarczych. Istnieją w tym względzie różne rozwiązania oraz argumenty za powiązaniem z cenami (dla ochrony siły nabywczej emerytur) lub płacami (dla zapewnienia emerytom korzystania ze wzrostu dobrobytu); możliwa jest także kombinacja obu punktów odniesienia (Schmähl 1981a: 653, 654; World Bank 1994: 151 i nast.).

W odróżnieniu od zakładowych i indywidualnych systemów emerytalnych, w systemach bazowych opodatkowanie (a zwłaszcza ulgi podatkowe) odgrywa mniejszą rolę w ich rozwoju. Po stronie finansowania, składki na system emerytalny obniżają z reguły dochód podlegający opodatkowaniu. Emerytury w niektórych systemach podlegają obciążeniom podatkiem dochodowym, a w niektórych są – w całości lub w części – zwolnione z opodatkowania.

Spoleczne systemy emerytalne można klasyfikować według wyróżnionych kryteriów – wskazywano na to przy ich omówieniu. Uwzględniając łącznie elementy konstrukcji systemów, wyróżnia się często w literaturze dwa typy społecznego zabezpieczenia emerytalnego: ubezpieczeniowy i zaopatrzeniowy (Żukowski 1993a). Ze względu na znaczenie tej klasyfikacji dla całego zabezpieczenia emerytalnego, jest ona omówiona w punkcie 1.2.2.

---

<sup>43</sup> Projekt szwedzki przewiduje kapitalizację części (ok. 10%) składek, system lotewski natomiast – stopniową kapitalizację rezerw systemu bazowego.

<sup>44</sup> Tak było w Wielkiej Brytanii po II wojnie światowej – por. p. 2.3.1.

## Zakładowe systemy emerytalne

W porównaniu z systemami bazowymi, wyraźnie mniej jest danych statystycznych dotyczących zakładowych systemów emerytalnych. Niemniej jednak literatura na ich temat jest już bardzo obszerna (por. bibliografie w World Bank 1994; Colinowska 1994a). Zakładowe systemy emerytalne mają dłuższą historię niż systemy społeczne (por. p. 1.1.1). Wraz z rozwojem społecznego zabezpieczenia emerytalnego, systemy zakładowe przesunęły się z reguły na drugi plan w systemie zabezpieczenia emerytalnego<sup>45</sup>.

Zakres podmiotowy zakładowych systemów emerytalnych bywa bardzo zróżnicowany: począwszy od pojedynczego zakładu pracy, poprzez grupę przedsiębiorstw (np. w ramach koncernu) aż po całą branżę (np. budownictwo) lub sektor własności (np. cały sektor publiczny). Poszczególne kraje różnią się znacznie pod względem odsetka siły roboczej objętej zakładowymi systemami emerytalnymi, przy czym w odróżnieniu od systemów społecznych różnice te występują także w ramach grup krajów o podobnym poziomie rozwoju<sup>46</sup>. Różnice zasięgu wynikają częściowo z różnic między systemami bazowymi – generalnie im wyższe i bardziej powiązane z uprzednimi dochodami emerytury zapewnia system bazowy, tym mniejsza rola systemów zakładowych (por. p. 1.2.2). Najszerszy zasięg mają z natury rzeczy systemy zakładowe w tych krajach, w których uczyniono je obowiązkowymi<sup>47</sup>, a są to z reguły kraje o zaopatrzeniowych systemach bazowych. W nieobowiązkowych systemach zakładowych – a więc w większości z nich – kryteriami zróżnicowania ich zasięgu są przede wszystkim: sektor własności (w sektorze publicznym zasięg jest szerszy niż w prywatnym), wielkość zakładu (im większa firma, tym większy zasięg), a także pozycja w zakładzie (im wyższa, tym większe prawdopodobieństwo objęcia zakładowym systemem emerytalnym). To ostatnie wynika z tego, że pracodawcy tradycyjnie traktowali zakładowy system emerytalny jako instrument polityki kadrowej wobec pracowników o wyższych kwalifikacjach. Z tych względów

---

<sup>45</sup> Nie oznacza to, że zawsze emerytury zakładowe są niższe od społecznych. W niektórych systemach to emerytury społeczne mają – z punktu widzenia ich wysokości – charakter „uzupełniający” w stosunku do zakładowych (por. Colinowska 1991b: 22). W wielu krajach jest tak w przypadku osób wyżej zarabiających.

<sup>46</sup> Wśród państw wysoko rozwiniętych udział ten wynosił w latach osiemdziesiątych w Hiszpanii 3%, we Włoszech i w Belgii 5%, w Norwegii 25%, w Wielkiej Brytanii 50-60%, w Niemczech 65%, we Francji 80%, w Szwajcarii 92% (w dwóch ostatnich krajach systemy zakładowe są obowiązkowe) – por. World Bank 1994: 170. Dane na ten temat w różnych źródłach różnią się – por. np. Colinowska 1994b – jest to jeden z przykładów wspomnianych niedostatków informacji.

<sup>47</sup> Jak w Szwajcarii, Francji, Finlandii, Szwecji czy Australii. Por. Colinowska 1994b: 45-48.



dostęp do emerytur zakładowych jest często nierówny i pogłębia zróżnicowanie dochodów z pracy, a w konsekwencji – gdy system bazowy wiąże emerytury z zarobkami – pogłębia także zróżnicowanie emerytur bazowych (por. p. 1.2.3).

Zakładowe systemy emerytalne można podzielić, z punktu widzenia relacji do zakładu pracy, który je wprowadza, na „wewnętrzne” i „zewnętrzne” (Golinowska 1994b: 25 - 30). Te pierwsze, organizowane w całość w ramach przedsiębiorstwa, to – według terminologii niemieckojęzycznej – „przyrzeczenie bezpośrednie” (*Direktzusage*), nazywane w języku angielskim rezerwą księgową (*book reserve*). Forma ta, popularna w niektórych krajach, w tym w Niemczech (por. podrzdz. 2.2), jest prawnie zakazana w innych krajach, gdzie dopuszczalne są tylko systemy „zewnętrzne”, oddzielone od funduszy przedsiębiorstwa – w krajach anglosaskich zwane są one funduszami emerytalnymi. Systemy zewnętrzne z kolei można podzielić z punktu widzenia roli zakładu pracy i udziału firm ubezpieczeniowych na dwie kategorie. Zakład pracy może wykupić polisę dla swoich pracowników w towarzystwie ubezpieczeniowym, które następnie zarządza danym systemem (w języku niemieckim zwany jest on ubezpieczeniem bezpośrednim – *Direktversicherung*, w angielskim: systemem ubezpieczonym – *insured scheme*). Zakład pracy może także – sam lub wraz z innymi – utworzyć fundusz emerytalny (kasę emerytalną), która zarządza systemem (są to – w terminologii angielskojęzycznej – systemy nieubezpieczone lub fundusze administrowane prywatnie, w języku niemieckim: kasy emerytalne). Różna może być forma prawna funduszy emerytalnych: na przykład w Anglii trust (fundusz powierniczy – por. p. 2.3.2), w Niemczech – towarzystwo ubezpieczeń wzajemnych, spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, stowarzyszenie, fundacja (por. p. 2.2.2).

Państwo interweniuje w zakładowe zabezpieczenia emerytalne we wszystkich formach (por. p. 1.2.4): regulacji, finansowania i produkcji. Jest „producentem” w stosunku do pracowników w sektorze publicznym. Finansowanie polega przede wszystkim na ulgach podatkowych (por. niżej). Wreszcie regulacja obejmuje wszystkie aspekty funkcjonowania zakładowych systemów emerytalnych: finansowanie, inwestycje, prawo do świadczeń i ich wysokość (Tamburi, Mouton 1987: 38, 39; Golinowska 1991b: 35 i nast.). Doświadczenia okresu powojennego pokazują, że nasiloną interwencją państwa w celu ochrony praw pracowniczych, zwłaszcza w zakresie nabywania uprawnień do emerytury, jej przenoszenia przy zmianie pracodawcy oraz indeksacji, koliduje często z interesami pracodawców i prowadzi do regresu zakładowego zabezpieczenia emerytalnego<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> Stwierdzenie „wąska jest więc granica pomiędzy niedostateczną i nadmierną regulacją portfeli inwestycyjnych zakładowych systemów emerytalnych” (World Bank 1994: 191) można zapewne poszerzyć na całą sferę regulacji w tej dziedzinie.

W systemach „przrzeczenia bezpośredniego” źródłem finansowania emerytur są fundusze przedsiębiorstwa, z reguły specjalnie w tym celu stworzone rezerwy księgowe (stąd nazwa *book reserves*), wykorzystywane w ramach przedsiębiorstwa. W systemach zewnętrznych źródłem finansowania są przede wszystkim składki. Mogą być one płacone wyłącznie przez pracodawców, zarówno przez pracodawców, jak i pracowników<sup>49</sup>, a także – rzadko w systemach zakładowych – przez samych pracowników. Ze względu na ulgi podatkowe (por. niżej), regulacja państwa wyznacza często górną wysokość składki.

Finansowanie emerytur zakładowych w sektorze publicznym z reguły jest oparte na metodzie repartycji, natomiast w sektorze prywatnym w zdecydowanej większości przypadków składki są kapitalizowane (rezerwy księgowe są natomiast odmianą repartycji). Kluczową rolę w funkcjonowaniu systemów kapitalizowanych odgrywiają inwestycje. Ze względu na długookresowy charakter zobowiązań emerytalnych polityka inwestycyjna systemów zakładowych jest ostrożna, często podlega także regulacji państwa (Gollnowska 1994b: 30). Regulacja dotycząca kierunków inwestowania ogranicza np. lokaty za granicą, w nieruchomościach lub w akcjach, czy też nakłada wymóg inwestowania w państwowe papiery wartościowe. Bezpieczeństwo lokat oznacza jednak często niższe dochody (World Bank 1994: 191-193). Wskutek różnych regulacji i różnych praktyk struktura lokat w poszczególnych krajach jest bardzo zróżnicowana<sup>50</sup>. Odpowiednio do różnej roli, jaką zakładowe systemy emerytalne odgrywają w poszczególnych krajach, relacja aktywów funduszy emerytalnych do produktu krajowego brutto sięga od kilku do ponad 70%<sup>51</sup>.

Ryzyko i podstawowe rodzaje świadczeń w zakładowych systemach emerytalnych są zbliżone do społecznego zabezpieczenia emerytalnego (Heubeck 1988: 75). Wiek emerytalny jest często taki sam, jak w systemie bazowym. Drugim warunkiem nabycia praw do emerytury zakładowej jest z reguły staż pracy. Ponieważ tradycyjnie jednym z głównych motywów oferowania przez

---

<sup>49</sup> Z reguły składka pracodawcy jest wyższa od składki pracownika. Por. Dailey, Turner 1991: 16, 35.

<sup>50</sup> Udział akcji w aktywach zakładowych funduszy emerytalnych wynosił w 1990 r. w Danii około 8%, w Niemczech 18%, w USA 46% i w Wielkiej Brytanii 62%. Lokaty w zagranicznych papierach wartościowych natomiast w niektórych krajach nie występowały (Dania, Szwajcarna), w USA wynosiły około 2%, a w Wielkiej Brytanii 12% aktywów. Por. World Bank 1994: 175.

<sup>51</sup> W 1991 r. relacja ta wynosiła w Niemczech 4% (plus 3% w rezerwach księgowych), w Japonii 8% (plus 7% w rezerwach księgowych), w USA 66%, Wielkiej Brytanii 73%, w Holandii 76%. Por. World Bank 1994: 174.

pracodawcę systemu emerytalnego była chęć utrzymania cennych dla zakładu pracowników, okres wyczekiwania, czyli minimalny okres wymagany do nabycia prawa do renty (w terminologii angielskojęzycznej *vesting*) był często długi. Drugą związaną z tym cechą systemów zakładowych była utrata praw do emerytury w przypadku zmiany miejsca pracy (brak „transferowalności” – *portability*). W wyniku regulacji wprowadzonych w wielu systemach okres wyczekiwania uległ generalnie skróceniu, a możliwości przenoszenia uprawnień zostały rozszerzone. Nadal istnieją jednak duże różnice w tym względzie<sup>52</sup>.

Zakładowe systemy emerytalne są dzielone na dwie kategorie. Tradycyjnie dominowały, znane z zabezpieczenia społecznego, systemy o ustalonych (zdefiniowanych) świadczeniach (*defined benefits*), w których wysokość przyszłej emerytury jest z góry określona – na przykład jako pewien odsetek ostatniej płacy (Dailey, Turner 1991: 17, 36). W ostatnim okresie wyraźnie wzrósł udział systemów z ustalonymi (zdefiniowanymi) składkami (*defined contributions*) (np. apRoberts 1993: 70, 71), w których wysokość przyszłej emerytury zależy od dochodów z lokat inwestycyjnych. Popularność tych ostatnich wynika z tego, że są korzystniejsze dla pracodawców, ryzyko bowiem inwestycji ponoszą w całości pracownicy, dają jednak także korzyści pracownikom, będąc z natury przenosne i obiecując wyższe dochody ze składek.

Zakładowe systemy emerytalne mogą oferować, obok (lub rzadziej – zamiast) emerytur, jednorazowe wypłaty kapitału. Emerytury mogą być w jednolitej wysokości kwotowej albo ustalone w odsetku uprzednich zarobków, różnie definiowanych, najczęściej jednak z ostatniego okresu przed przejściem na emeryturę. Poziom emerytur zakładowych bywa bardzo zróżnicowany, jak wspomniano, zwłaszcza dla osób więcej zarabiających na wyższych stanowiskach w zakładzie pracy emerytura zakładowa ma duże znaczenie dla zamknięcia „luki w zaopatrzeniu” (różnicy pomiędzy uprzednimi zarobkami a emeryturą bazową)<sup>53</sup>.

Brak waloryzacji wypłacanych emerytur był jednym z większych problemów w rozwoju systemów zakładowych, na co odpowiedzią była regulacja państwa. Pracodawcy w wielu krajach są obecnie zobowiązani do okresowej waloryzacji, często jednak tylko w ograniczonym stopniu i z uwzględnieniem swoich możliwości finansowych. Często państwo współfinansuje waloryzację emerytur zakładowych (por. p. 1.2.4).

---

<sup>52</sup> Prawo do obowiązkowych emerytur zakładowych w Szwajcarii nabywane jest natychmiast, w większości krajów okres wyczekiwania wynosi od dwóch do pięciu lat, a w Niemczech – 10 lat. Por. World Bank 1994: 193. Na temat przenoszenia uprawnień do emerytur zakładowych w krajach Unii Europejskiej por. Jolliffe 1991. Porównanie rozwiązań w różnych krajach – por. Andrews 1991.

<sup>53</sup> Por. pojęcie luki w zaopatrzeniu (*Versorgungslücke*) – Heubeck 1988: 77.

Opodatkowanie ma podstawowe znaczenie w rozwoju zakładowych systemów emerytalnych (Goiinowska 1994b: 34, 35). Ulgi podatkowe stanowią jeden z ważniejszych motywów rozwoju, a ich ograniczanie prowadzi do redukcji zabezpieczenia zakładowego. Zwolnione z opodatkowania mogą być składki, dochody ze składek lub świadczenia (możliwe są tu różne kombinacje). Najczęściej zwolnieniem objęte są składki (do określonej wysokości) i dochody ze składek, a opodatkowane są świadczenia.

### Indywidualne systemy emerytalne

Indywidualne systemy emerytalne są zdecydowanie słabiej rozpoznany elementem zabezpieczenia emerytalnego niż systemy społeczne i zakładowe. Poszczególne zaliczane tu do trzeciej warstwy instytucje, zwłaszcza ubezpieczenie na życie, mają wprawdzie długą tradycję i od dawna były przedmiotem badań, ale rzadko i dopiero w ostatnim okresie są analizowane jako część składowa zabezpieczenia emerytalnego (Dürkop 1993; World Bank 1994).

Według przyjętej tutaj klasyfikacji (por. p. 1.1.2), do indywidualnego zabezpieczenia emerytalnego zaliczane są formy zabezpieczenia dochodów na starość odznaczające się: indywidualnym charakterem (jest to przezorność własna danej osoby) oraz finansowaniem przy zastosowaniu kapitalizacji. W związku z powyższym systemy te cechuje finansowanie z reguły ze składek samych zainteresowanych (wyjątkowo także pracodawców). Indywidualny charakter przejawia się także w dużej różnorodności i elastyczności warunków nabycia uprawnień, formy i wysokości świadczeń opartych na rachunku aktuarnym. Są to z natury systemy z określonymi składkami, zapewniające pełny transfer uprawnień. Interwencja państwa wobec indywidualnych systemów emerytalnych to przede wszystkim regulacja, znacznie rzadziej finansowanie; ulgi podatkowe (których zakres jest jednak często węższy niż w systemach zakładowych) i wyjątkowo – zarządzanie systemem (jak w przypadku narodowych funduszy przezorności).

Zakresu podmiotowego indywidualnych systemów emerytalnych nie można określić w podobny sposób, jak w przypadku zabezpieczenia społecznego i zakładowego – jego wyróżnikiem jest bowiem właśnie indywidualny charakter. Wyjątkiem jest obowiązkowy system, jak w Chile (por. niżej). Indywidualne zabezpieczenie emerytalne cechuje największa różnorodność rozwiązań organizacyjnych. Dwa główne typy stanowią ubezpieczenie na życie i indywidualne konto emerytalne (Hoizmann 1991: 95, 96), jako trzecie scharakteryzowane zostaną obowiązkowe systemy indywidualne.

Ubezpieczenie na życie<sup>54</sup> (Doan 1995; Stroiński 1996) może być instrumentem zarówno zapewnienia dochodów na starość, jak i zabezpieczenia członków

<sup>54</sup> W angielskim *life insurance*, w niemieckim *Lebensversicherung*.

rodziny na wypadek śmierci ubezpieczonego czy wreszcie – ubezpieczenia na wypadek inwalidztwa. Stosownie do funkcji istnieje duża różnorodność umów ubezpieczenia na życie – tutaj ograniczamy się do zabezpieczenia na starość. Według rodzaju ustalonego w umowie świadczenia wyróżnia się ubezpieczenia kapitałowe i ubezpieczenia rentowe. To pierwsze zapewnia z reguły jednorazową wypłatę w momencie upływu terminu umowy, podczas gdy ubezpieczenie rentowe gwarantuje regularne wypłaty – do śmierci lub przez określony w umowie czas (Schwebler 1988a: 419; 1988b; Hagelschuer 1987: 36). Ubezpieczenie na życie jest w większości krajów z rozwiniętymi systemami zabezpieczenia emerytalnego głównym elementem jego trzeciego stopnia. Do niego ograniczona jest praktycznie analiza trzeciej warstwy zabezpieczenia emerytalnego w krajach Unii Europejskiej (por. rozdz. 2).

indywidualne konta emerytalne wywodzą się z USA, gdzie od 1975 r. były dostępne dla pracowników nie objętych systemem zakładowym, a od 1982 r. – niezależnie od tego (Dailey, Turner 1991: 17; Czepulis-Rutkowska 1994: 343 i nast.). W ostatnich latach podobne rozwiązania wprowadzono w innych krajach – przykładem są emerytury indywidualne w Wielkiej Brytanii (por. podrozdz. 2.3). Jest to forma celowego oszczędzania na okres starości, przy czym składki i dochody ze składek są zwolnione z podatku dochodowego. W momencie osiągnięcia ustalonego wieku wypłacona może zostać kwota kapitałowa lub zgromadzony kapitał może być źródłem wypłat regularnych emerytur (Holzmann 1991: 95).

Powyższe typy indywidualnych systemów emerytalnych mają charakter dobrowolny. W niektórych krajach istnieje natomiast obowiązek członkostwa w indywidualnym systemie oszczędzania na starość. Te obowiązkowe indywidualne systemy emerytalne można podzielić na scentralizowane systemy organizowane przez państwo i systemy zdecentralizowane oparte na konkurencji prywatnych instytucji, jak w Chile.

Publiczne systemy scentralizowane to narodowe fundusze przezorności<sup>55</sup> (World Bank 1994: 202 i nast.; Yee 1994). Pierwszy powstał w Malezji w 1951 r., następnie w Singapurze, Indiach, Indonezji i w szeregu innych krajów w Afryce, Azji i Oceanii – w większości są to były kolonie brytyjskie. Obowiązkowe składki są wpłacane (przez pracownika i z reguły także jego pracodawcę) na indywidualne konta w funduszu zarządzanym przez publiczną agencję. Państwo reguluje ściśle politykę inwestycyjną funduszu, zobowiązując go do inwestowania przede wszystkim w państwowe papiery wartościowe i wykorzystując często zgromadzone w funduszu środki na inwestycje w infrastrukturę, politykę mieszkaniową

<sup>55</sup> W języku angielskim *national provident funds*, w niemieckim *Landesvorsorgefonds*.

itp. W wielu przypadkach prowadziło to do ujemnych wyników finansowych tych funduszy i skłoniło niektóre kraje do ich zastąpienia społecznymi systemami opartymi na repartycji. Są jednak również przykłady dochodowych systemów, jak w Singapurze<sup>56</sup>.

Do niedawna Chile było jedynym w świecie krajem, w którym zastąpiono społeczny system emerytalny obowiązkowym systemem indywidualnym, zarządzanym przez prywatne instytucje. W ostatnim okresie także inne kraje Ameryki Łacińskiej poszły śladem Chile, zastępując (jak w Peru) lub uzupełniając (jak w Argentynie) swoje społeczne systemy emerytalne podobnymi systemami, jak w Chile (Queisser 1995; Schulthess, Demarco 1995).

Dawny społeczny system ubezpieczeniowy w Chile miał długie tradycje, szeroki zakres podmiotowy i przedmiotowy, cechowało go jednak również duże zróżnicowanie uprawnień poszczególnych grup ubezpieczonych, liberalne warunki dostępu do świadczeń, trudności finansowe i duży zakres subwencji państwa. W warunkach dyktatury wojskowej od 1973 r. system stopniowo ujednolcano, zaostrzając warunki prawa do świadczeń. Następnie w 1980 r. została uchwalona, a w 1981 r. weszła w życie radykalna reforma systemu emerytalnego (Mesa-Lago 1993; Queisser 1995; Zabala 1995). Dotychczasowy system został „zamknięty” dla nowych członków. Osoby dotychczas nien objęte otrzymały prawo wyboru (do końca 1986 r.): pozostania w dotychczasowym systemie lub „przejścia” do nowego, do czego zachęcała niższa składka i intensywne kampania reklamowa<sup>57</sup>. Nowym systemem objęci są obowiązkowo wszyscy pracownicy, a dobrowolnie mogą do niego przystąpić samodzielnie zarobkujący. Składki ubezpieczonych w wysokości 10% wynagrodzenia (pracodawcy nie płacą żadnych składek) gromadzone są na indywidualnym koncie w wybranej przez ubezpieczonego prywatnej firmie zarządzającej funduszami emerytalnymi (AFP)<sup>58</sup>. Firmy te konkurują między sobą i ubezpieczony może zmieniać, nawet kilkakrotnie w ciągu roku, AFP, która będzie zarządzać jego kontem. Składki są w pełni kapitalizowane i inwestowane przez firmy w ramach regulacji ustawowych. Do nabycia prawa do emerytury (od 65 roku życia dla mężczyzn i 60 roku dla kobiet) wymagane jest 20 lat składek. W momencie przejścia na emeryturę ubezpieczony może wykupić rentę w towarzystwie

---

<sup>56</sup> Realna stopa zwrotu inwestycji wyniosła w latach osiemdziesiątych 2,86%. Por. World Bank 1994: 224.

<sup>57</sup> W końcu 1982 r. prawie 70% ubezpieczonych przeszło do nowego systemu. Szacuje się, że stary system będzie istniał jeszcze 40-50 lat. Por. Mesa-Lago 1993: 171.

<sup>58</sup> Przyjęty w literaturze światowej skrót AFP pochodzi od nazwy hiszpańskiej *Administradora de Fondos de Pensiones*. W języku polskim zaproponowano nazwę „przedsiębiorstwo administrujące funduszami emerytalnymi” (PAFE) – por. Topiriski, Wisniewski 1995.

ubezpieczeni na życie lub zdecydować się na rentę wypłacaną przez AFP. O wysokości emerytury decydują dochody z inwestycji składek – jest to system z określonymi składkami.

Jest to więc przymusowy prywatny system oszczędzania na starość. Rola państwa jest jednak bardzo duża, zarówno w przejściu od starego do nowego systemu, jak i wobec nowego. Państwo finansuje deficyt starego systemu, uzupełnia kapitał ze składek osób, które przeszły ze starego systemu do nowego<sup>59</sup> oraz ponosi koszty emerytury minimalnej, jeżeli ubezpieczony nie zgromadził przez wymagane 20 lat dostatecznych środków (wynosi ona 22 do 25% przeciętnego wynagrodzenia w kraju)<sup>60</sup>. Składki na nowy system są zwolnione z podatku dochodowego. Nie ma jednoznacznych danych, czy łączne obciążenia finansowe państwa są obecnie niższe niż w dawnym systemie. Poza finansowaniem państwo ściśle reguluje nowy system. Regulacje dotyczą w szczególności firm zarządzających (nie mogą one prowadzić żadnej innej działalności, muszą się wykazać minimalnym kapitałem założycielskim), struktury inwestycji, minimalnej stopy zwrotu inwestycji, bieżącego nadzoru sprawowanego przez specjalną instytucję nadzorczą (World Bank 1994: 218 i nast.).

System chilijski stał się przedmiotem ożywionej debaty w świecie. Dla wielu jest przykładem udanej prywatyzacji zabezpieczenia emerytalnego, jako niezbędnego sposobu rozwiązania problemów, przed jakimi stanęły społeczne systemy emerytalne w świecie. Istotną rolę w jego popularyzacji odegrał Bank Światowy (World Bank 1994). System chilijski stał się także modelowym rozwiązaniem dla zwolenników radykalnych zmian systemowych w Polsce po 1989 r. (por. p. 3.2.1). Z drugiej strony, system ten i strategia prywatyzacji zabezpieczenia emerytalnego spotykają się ze sceptycznymi czy wręcz bardzo krytycznymi ocenami (Jończyk 1992; Mesa-Lago 1993; Becker-Neetz 1995; Beattie, McGillivray 1995). Krytyka dotyczy zwłaszcza ograniczonego zakresu podmiotowego, szczególnie osób faktycznie płacących składki, wysokich kosztów systemu i niepewnego poziomu zabezpieczenia (ryzyka ubezpieczonych) (por. p. 1.2.3).

---

<sup>59</sup> Są to tak zwane świadectwa uznaniowe (uznania składek wnoszonych przez ubezpieczonego do starego systemu), stanowiące od 50 do 75% kapitału osób, które przejdą na emeryturę do końca tego stulecia (skoro system zaczął funkcjonować w 1981 r., a wymagany okres składkowy wynosi 20 lat). Por. Mesa-Lago 1993: 173, 178.

<sup>60</sup> Na początku lat dziewięćdziesiątych szacowano, że połowa ubezpieczonych otrzymała emeryturę minimalną. Osoby, które nie nabyły uprawnień do emerytury minimalnej, mogły liczyć na rentę z pomocy społecznej, równą mniej więcej połowie emerytury minimalnej – liczba tych świadczeń jest przy tym ograniczona do 300 tys. i jest długa lista oczekujących w kolejce. Por. Mesa-Lago 1993: 174.

Obowiązkowe systemy indywidualne, zarówno prywatny system w Chile, jak i narodowe fundusze przejrzystości, są ilustracją trudności, jakie napotykają próby sklasyfikowania zabezpieczenia emerytalnego w różnych krajach. Pod względem funkcji odpowiadają one bowiem systemom społecznym w innych krajach, stanowiąc podstawowe źródło zabezpieczenia (są więc tam systemami „bazowymi”), a rola państwa jest w nich bardzo duża. Według przyjętych w pracy kryteriów stanowią one jednak indywidualne zabezpieczenie emerytalne: są indywidualnym zabezpieczeniem poszczególnych osób i są w pełni kapitalizowane.

Studium Banku Światowego także klasyfikuje powyższe systemy – „systemy (plany) oszczędności indywidualnych” (*personal savings plans*) – jako trzecią kategorię instytucji zabezpieczenia emerytalnego, po systemach publicznych i zawodowych (por. World Bank 1994: 98, 201-231). W krajach, które wprowadzają obowiązek uczestnictwa w takim indywidualnym systemie, za czym opowiada się Bank Światowy, choć tylko w odniesieniu do systemów prywatnie zarządzanych, zabezpieczenie indywidualne może stanowić drugi „filar” zabezpieczenia emerytalnego. W innym przypadku drugim „filarem” może być obowiązkowe zabezpieczenie zakładowe. Dobrowolne zabezpieczenie zakładowe i indywidualne stanowi wówczas trzeci „filar” takiego systemu (por. World Bank 1994: 15).

Wspomniane różne kombinacje rozwiązań w zakresie wielostopniowego systemu emerytalnego potwierdzają zalety rozróżnienia warstw według przyjętego w pracy podstawowego kryterium: poziomu, na jakim zabezpieczenie jest podejmowane: przez państwo, zakład pracy lub jednostkę.

## **1.2.2. Kumulacja/współdziałanie elementów systemu zabezpieczenia emerytalnego. Cele i typy zabezpieczenia emerytalnego**

Warstwy zabezpieczenia emerytalnego są ze sobą często powiązane prawnie, a niezależnie od związków prawnych elementy zabezpieczenia emerytalnego łączą funkcje (cele). Zakres poszczególnych warstw jest przy tym w różnych krajach różny, co może stanowić kryterium rozróżnienia różnych typów systemów zabezpieczenia emerytalnego. O ile w początkowej fazie rozwoju społecznych systemów emerytalnych ich regulacje prawne wzorowano niekiedy na wcześniej istniejących systemach zakładowych, zwłaszcza dla sektora publicznego, o tyle wraz z rozwojem społecznego zabezpieczenia emerytalnego stało się ono często punktem odniesienia dla systemów zakładowych czy indywidualnych. I tak granica wieku emerytalnego jest z reguły w różnych warstwach



jednolita. Wysokość świadczeń w systemach zakładowych czy (znacznie rzadziej) indywidualnych jest niekiedy włączana z wysokością świadczeń z systemów bazowych, gdy zakłada się na przykład, że emerytura zakładowa ma uzupełnić emeryturę bazową do określonej wysokości – w relacji do uprzednich zarobków. Popularność takich rozwiązań zmniejszyła się jednak wyraźnie wraz z kryzysem zabezpieczenia społecznego<sup>61</sup>. Szczególnie silnie powiązane są poszczególne warstwy w Wielkiej Brytanii, gdzie zasada *contracting out* dopuszcza zastąpienie części emerytury społecznej przez emeryturę zakładową lub indywidualną, przy czym wysokość emerytury zakładowej musi mniej więcej odpowiadać zastąpionej emeryturze społecznej (por. p. 2.3.2). System społeczny brany jest często pod uwagę w regulacjach systemów zakładowych lub indywidualnych, na przykład dla określenia górnej granicy składek podlegających zwolnieniu z podatku dochodowego<sup>62</sup> lub określenia stopnia indeksacji świadczeń<sup>63</sup>.

Związki faktyczne poszczególnych warstw zabezpieczenia emerytalnego są silniejsze niż prawne. Wynikają one z faktu, że wszystkie warstwy są instrumentem realizacji wspólnej nadrzędnej funkcji: zapewnienia dochodów pieniężnych na okres starości. W ramach tej funkcji możliwe są jednak różne warianty, różne sposoby rozumienia funkcji nadrzędnej, różny może być także „podział zadań” pomiędzy poszczególnymi warstwami w różnych krajach. I wreszcie, obok głównej funkcji zapewniania dochodów, zabezpieczenie emerytalne i jego poszczególne elementy realizują inne cele (funkcje) – podobnie jak w przypadku funkcji dochodowej są to zarówno skutki zamierzone, jak i niezamierzone. Na faktycznie realizowane przez dany system funkcje wskazują jego skutki<sup>64</sup>. Tutaj ograniczymy się do wskazania na główne cele, które przypisuje się zabezpieczeniu emerytalnemu, co jest niezbędnym elementem wyróżnienia różnych jego typów.

Nadrzędna funkcja zapewnienia dochodów obejmuje przede wszystkim dwa elementy: przesunięcie dochodów z fazy aktywności zawodowej w fazę starości

---

<sup>61</sup> Wraz z redukcją emerytur społecznych pracodawcy musieliby bowiem finansować coraz wyższe emerytury zakładowe. Stąd np. w Niemczech wyraźnie zmniejszyła się liczba systemów zakładowych stosujących takie rozwiązanie (*Gesamtversorgungskonzept*). Por. Schmähl 1991a.

<sup>62</sup> Granicą, do której składki na system zakładowy/indywidualny są zwolnione z opodatkowania, jest z reguły 100% łącznej stopy zastąpienia uprzednich dochodów przez sumę emerytury społecznej, zakładowej i/lub indywidualnej.

<sup>63</sup> W odniesieniu do ubezpieczenia na życie w Niemczech por. Schwebier 1988a: 420.

<sup>64</sup> Por. p. 1.2.3 i przyjętą w rozdz. 2 metodę analizy funkcji systemów przez analizę rozwiązań i ich skutków, a nie deklaracji programowych.

(funkcja zastąpienia płacy<sup>65</sup>) i zapewnienie minimalnych dochodów (funkcja ochrony przed ubóstwem<sup>66</sup>) (Schmähl 1981a: 647-649)<sup>67</sup>. Dochody na okres starości są podstawą bezpieczeństwa – jako obiektywnego stanu i poczucia bezpieczeństwa. Poza tym zabezpieczeniu emerytalnemu mogą być przypisywane inne cele: ekonomiczne (sprowadzające się głównie do wspierania wzrostu gospodarczego<sup>68</sup>, a w przypadku emerytur zakładowych – z zakresu gospodarowania kadrami), polityczne czy z zakresu polityki ludnościowej (por. p. 1.2.3).

Realizowanie przez zabezpieczenie emerytalne różnych celów może częściowo wyjaśniać istnienie wielowarstwowych systemów emerytalnych: próba łączenia różnych celów w jednym systemie musi prowadzić do jego nieefektywności (Zacher 1991b: 93 i nast.; World Bank 1994: 234 i nast.; Schmähl 1995e: 642). Drugim elementem wyjaśnienia jest zróżnicowany charakter poszczególnych warstw – ich współistnienie pozwala wykorzystać zalety i ograniczyć wady poszczególnych rozwiązań.

Spoleczne systemy emerytalne są często klasyfikowane na ubezpieczeniowe i zaopatrzeniowe (Schmähl 1981a: 652; Zukowski 1993a). Kryterium tej klasyfikacji są ich cechy konstrukcyjne, które wynikają jednak w dużym stopniu z celów przypisywanych tym systemom. Podział ten, choć dotyczy tylko systemów bazowych, ma także znaczenie dla pozostałych warstw i charakterystyki całego zabezpieczenia emerytalnego.

Ubezpieczeniowy system emerytalny opiera się na zasadzie wzajemności (ekwiwalentności) składki i świadczenia. Prawo do emerytury nabywane jest

---

<sup>65</sup> W studium Banku Światowego uznaje się, że synonimem funkcji zastąpienia płacy jest funkcja oszczędzania – por. World Bank 1994: 233. Wydaje się jednak, że pojęcia te nie są jednoznaczne, np. howiem zaopatrzenie urzędników w Niemczech realizuje funkcję zastąpienia płacy, ale trudno mówić tu o oszczędzaniu (przez samych zainteresowanych). Można natomiast mówić w tym przypadku o przezorności, choć nie wyraża się ona tutaj w opłacaniu składek. Por. Zacher 1985.

<sup>66</sup> Aczkolwiek realizacja tej funkcji wiąże się z redystrybucją dochodów, to jednak uznanie funkcji redystrybucyjnej za synonim funkcji ochrony przed ubóstwem (por. World Bank 1994: 233) nie wydaje się trafne, redystrybucja bowiem może mieć także miejsce w funkcji zastąpienia płacy.

<sup>67</sup> Wydaje się, że funkcja ubezpieczeniowa – „ubezpieczenie przed ryzykami, na które osoby starsze są szczególnie narażone (jak inwalidztwo, długie życie, inflacja, ryzyko polityczne i inwestycyjne) – por. World Bank 1994: 233, zawiera się w obu uprzednio wyróżnionych. Zabezpieczenie emerytalne nie realizuje bowiem prawidłowo funkcji zastąpienia płacy ani ochrony przed ubóstwem, jeżeli emerytury nie są chronione np. przed inflacją. Inwalidztwo jest odrębnym ryzykiem, nie uwzględnianym w niniejszej pracy.

<sup>68</sup> Por. mocne akcentowanie tych celów w World Bank 1994.

przez opłacanie składek, a liczba i wysokość składek określają, jeśli już nie (z reguły) absolutną wysokość emerytury, to jej relację do innych emerytur. Najnowsze reformy emerytalne w niektórych krajach europejskich powodują, że należy obecnie wyróżniać w ramach typu ubezpieczeniowego dwa podtypy: systemy ubezpieczeniowe ze zdefiniowanymi dochodami (powiązane z dochodami/placami) oraz systemy ze zdefiniowanymi składkami. Funkcją emerytury jest przede wszystkim zastąpienie płacy (czyli utrzymanie poziomu życia). Ubezpieczeniowy system emerytalny występuje w krajach realizujących politykę społeczną charakteryzowaną jako model antycypacji społecznej, w którym podstawową kategorią konstrukcyjną jest ryzyko społeczne (Szumlicz 1994).

System emerytalny typu zaopatrzeniowego zapewnia wszystkim obywatelom lub mieszkańcom<sup>69</sup> jednolite świadczenia, niezależne lub słabo powiązane z uprzednią pracą, finansowane z reguły z ogólnych podatków<sup>70</sup>. Takie systemy emerytalne realizują głównie funkcję zabezpieczenia określonego minimum dochodów, służą zapobieganiu ubóstwu. Ich przyporządkowanie wyróżnianym modelom polityki społecznej nie jest już tak jednoznaczne, jak w przypadku systemów ubezpieczeniowych<sup>71</sup>. Rola zakładowych i indywidualnych systemów emerytalnych powinna być z natury większa w krajach z zaopatrzeniowymi systemami emerytalnymi, a bardziej ograniczona w krajach, których ubezpieczeniowe systemy bazowe pozostawiają mniej „przestrzeni” do rozwoju systemów drugiego i trzeciego stopnia. Generalnie formułowana jest teza, że rodzaj i konstrukcja systemu bazowego są jedną z podstawowych lub wręcz podstawową determinantą zakresu i charakteru systemów zakładowych i indywidualnych (Schmähl 1991b; Golinowska 1994b: 25).

---

<sup>69</sup> Szczególnym przypadkiem systemu zaopatrzeniowego są systemy zaopatrzenia emerytalnego urzędników państwowych, które ze względu na grupowy charakter i funkcję zbliżone są do systemu ubezpieczeniowego.

<sup>70</sup> W literaturze ten typ zabezpieczenia emerytalnego (i szerzej – społecznego) określany jest w związku z tym mianem systemu podatkowo-transferowego (w języku niemieckim *Steuer-Transfer-System*) – por. Schmähl 1981a: 652.

<sup>71</sup> Według klasyfikacji modeli polityki społecznej (Szumlicz 1994) zaopatrzeniowe systemy emerytalne można przyporządkować modelowi dystrybucji społecznej, opartemu na kategorii konsumpcji społecznej, albo (i to w odniesieniu do państw demokratycznych o gospodarce rynkowej jest zapewne trafniejsze) modelowi integracji społecznej, w którym podstawową kategorią konstrukcyjną jest struktura społeczna, a nawet – jeżeli zaopatrzeniowe emerytury mają jedynie uchronić przed niedostatkiem, pozostawiając miejsce dla rozwoju rynkowych form zabezpieczenia – modelowi interwencji społecznej, opartej na kategorii luki społecznej. Przykładem zróżnicowanych motywów wprowadzenia zaopatrzeniowych emerytur może być dyskusja na ten temat w Niemczech – por. p. 225.

Strukturę wielostopniowych systemów zabezpieczenia emerytalnego w różnych krajach charakteryzują zarówno dane na poziomie makro (np. udział wydatków na poszczególne systemy w produkcie krajowym), jak i na poziomie mikro (tj. udział poszczególnych źródeł w dochodach ludzi starszych – Kohl 1988). Strukturę zabezpieczenia emerytalnego według warstw można scharakteryzować za pomocą różnych wskaźników<sup>72</sup> (World Bank 1994; Eurostat 1993):

- wydatki na zabezpieczenie emerytalne: łącznie, na osobę, w stosunku do produktu krajowego brutto,
- zakres podmiotowy systemu: jaka część ludności (pracujących) objęta jest zabezpieczeniem? jaka część ludzi powyżej wieku emerytalnego uzyskuje dochody z danego źródła?
- wysokość przeciętnej emerytury: kwota, relacja do przeciętnej wynagrodzenia (stopa zastąpienia),
- struktura dochodów osób na emeryturze (jaką część swoich dochodów czerpią emeryci z systemów poszczególnych warstw?).

Dane uzyskane według tych wskaźników dla analizowanych krajów Unii Europejskiej przedstawione są w rozdziale 2. Tutaj ograniczymy się do wskazania kilku podstawowych prawidłowości. W krajach wysoko rozwiniętych społeczne systemy emerytalne są według wszystkich kryteriów najważniejszym elementem zabezpieczenia emerytalnego. W całości dochodów emerytów poza dochodami z pracy udział emerytur społecznych sięgał w połowie lat osiemdziesiątych od około 45% w Szwajcarii, ponad 70% w USA i Wielkiej Brytanii, do prawie 95% w Niemczech (World Bank 1994: 250). Zakres poszczególnych warstw nie wykazuje korelacji z łącznym poziomem wydatków na zabezpieczenie emerytalne: różnej strukturze zabezpieczenia odpowiadać może zbliżona relacja całości wydatków na zabezpieczenie emerytalne do produktu krajowego brutto<sup>73</sup> i odwrotnie: kraje o bardzo różnym poziomie łącznych wydatków mogą wykazywać podobną ich strukturę<sup>74</sup>.

---

<sup>72</sup> W przypadku każdego kryterium wchodzi w grę zarówno dane przekrojowe – o strukturze w danym roku, jak i dynamiczne – o zmianach w pewnym okresie. Dane wartościowe mogą być wyrażone w walutach narodowych lub w jednej przyjętej walucie, w cenach bieżących lub stałych.

<sup>73</sup> Według metodologii Eurostat (por. podrozdz. 2.1) łączne wydatki na zabezpieczenie emerytalne wynosiły np. w 1988 r. w Niemczech 7,2%, a w Wielkiej Brytanii 8,4% CDP. Por. Eurostat 1993: 64.

<sup>74</sup> Przykładem może być porównanie Wielkiej Brytanii z Irlandią, gdzie przy podobnie znacznym udziale systemów zakładowych i indywidualnych relacja łącznych wydatków na zabezpieczenie emerytalne do CDP wynosiła 4,9%. Por. Eurostat 1993: 64.

Wprawdzie udział systemów zakładowych i indywidualnych w całości zabezpieczenia emerytalnego ustępuje systemom społecznym, to ich dynamika wzrostu była w ostatnim okresie wyższa (Eurostat 1993: 64) i to przy wzroście łącznych wydatków. Dane o wydatkach bądź udziale emerytur zakładowych i indywidualnych w dochodach emerytów mogą także dawać zanizony obraz ich znaczenia. Liczba wypłacanych emerytur może być jeszcze niewielka, ale zakres podmiotowy może być już znaczny – szczególnie dotyczy to systemów opartych na kapitalizacji, gdzie okres nabywania uprawnień jest długi.

Przy różnym zakresie poszczególnych warstw istotne jest ich współwystępowanie. W wysoko rozwiniętych krajach europejskich osiągnięto zgodę na temat współistnienia systemów społecznych i dodatkowych, podczas gdy w niektórych innych rejonach świata poszukuje się dopiero odpowiedniej koegzystencji (w odniesieniu do Ameryki Łacińskiej por. Tamburri 1993). Można jednak także argumentować, że i w Europie struktura zabezpieczenia emerytalnego będzie dalej ewoluowała w kierunku ograniczania roli systemów społecznych (Golinowska 1994b: 41; World Bank 1994: 249 i nast.; por. rozdz. 2).

### 1.2.3. Efekty, funkcje i dylematy systemów emerytalnych

Zabezpieczenie emerytalne – jako całość i jego poszczególne instytucje – wywołuje szereg skutków. W dużej części są to efekty realizacji zamierzonych celów zabezpieczenia (por. p. 1.2.2). Są jednak także skutki nieoczekiwane, w tym niepożądane. W niniejszej pracy przyjmuje się, że faktyczne (obiektywne) skutki zabezpieczenia emerytalnego są wskaźnikiem jego funkcji. W takim rozumieniu funkcje nie muszą pokrywać się z celami, jeżeli występują także skutki nieoczekiwane. Skutki zabezpieczenia emerytalnego są od dawna przedmiotem badań i kontrowersji ekonomistów, z potężną literaturą przedmiotu. Podstawowa trudność w ocenie skutków zabezpieczenia emerytalnego polega na tym, że niemożliwe (lub bardzo trudne) jest oddzielenie wpływu systemów emerytalnych od innych czynników.

Wyróżnić można skutki zabezpieczenia emerytalnego w zakresie: podziału dochodów, oszczędności, rynku pracy, innych wydatków publicznych, wzrostu gospodarczego oraz efekty społeczno-polityczne. Analizy ekonomiczne eksponują często skutki zabezpieczenia emerytalnego w zakresie oszczędności, rynku pracy i wzrostu gospodarczego (World Bank 1994). Ze względu na nadrzędną funkcję dochodową zabezpieczenia, celowe wydaje się jednak poświęcenie szczególnej uwagi efektom systemów emerytalnych w zakresie podziału dochodów. Nie oznacza to niedoceniaenia innych skutków zabezpieczenia emerytalnego.

Przekroje (aspekty) podziału dochodów wyróżniane w społecznym zabezpieczeniu emerytalnym (Schmähl 1977, 1981a: 656, 657) można odnieść do systemów emerytalnych wszystkich warstw. Po pierwsze, system emerytalny dokonuje podziału (przesunięcia) dochodów w czasie: z fazy aktywności zawodowej w fazę starości. Może to być „czyste” przesunięcie dochodów, system emerytalny może jednak również dokonywać zmian relacji dochodów w czasie między osobami w postaci „rozłożenia ryzyka”<sup>25</sup>. Po drugie, system emerytalny dokonuje podziału (redystrybucji) dochodów między osobami, zarówno między „generacjami” emerytów i pracujących, jak i w ramach „generacji”.

Społeczne systemy emerytalne dokonywać mogą podziału dochodów we wszystkich przekrojach. Przesunięcie dochodów w czasie występuje w systemach ubezpieczeniowych. Systemy zaopatrzeniowe dokonują natomiast przede wszystkim redystrybucji dochodów między osobami. Redystrybucja między osobami występuje także w systemach ubezpieczeniowych. Systemy społeczne mogą dokonywać redystrybucji dochodów, czyli zmieniać proporcje między obciążeniami a emeryturami osób lub generacji, ze względu na ich przymusowy charakter.

Zakres redystrybucji dochodów między „generacjami” w społecznym zabezpieczeniu emerytalnym jest większy niż redystrybucji w ramach „generacji” (World Bank 1994: 132). Społeczne systemy emerytalne mogą dokonywać podziału między „generacjami” ze względu na stosowanie repartycji bieżących dochodów ze składek. Inaczej niż przy kapitalizacji, przy której emerytura danej generacji zależy od jej przeszłych składek, finansowanie przy zastosowaniu repartycji umożliwia całej generacji otrzymywanie więcej niż wyniosła suma ich wcześniejszych składek, a przy wprowadzeniu nowego systemu pierwsza generacja emerytów może nawet uzyskać emerytury mimo niepłacenia lub krótkiego okresu płacenia składek (Barr 1993: 233, 245). Możliwość ta została wykorzystana w dotychczasowym rozwoju społecznych systemów emerytalnych, w których emeryci uzyskują świadczenia wyższe od ich uprawnień aktuarialnych (Barr 1993: 255).

Liczne studia wskazują na to, że w wysoko rozwiniętych krajach przemysłowych, a także w krajach rozwijających się ludzie starsi dysponują obecnie wyższymi dochodami i majątkiem niż inne grupy społeczeństwa, szczególnie najmłodszy i rodziny z dziećmi (World Bank 1994: 77 i nast.). Przy uznaniu historycznej zasługi społecznych systemów emerytalnych w doprowadzeniu do

---

<sup>25</sup> Rozłożenie ryzyka w systemie emerytalnym dotyczy długości życia, jeżeli emeryt, który żyje dłużej niż przeciętnie, uzyskuje ze świadczeń emerytalnych więcej niż wniósł w formie składek.

tej sytuacji i ograniczeniu ubóstwa w okresie starości (World Bank 1994: 137), dane te są jednocześnie wykorzystywane jako argument przeciwko celowości dalszej redystrybucji między „generacjami”. Znaczna redystrybucja dochodów między „generacjami” nie jest także w zmienionych warunkach możliwa. System repartycyjny jest bowiem efektywniejszy (zapewnia wyższe dochody lub umożliwia niższe koszty) niż system oparty na kapitalizacji, jeżeli suma stóp wzrostu ludności i wzrostu dochodów ludności przewyższa realną stopę procentową (Aaron 1966). W wielu krajach warunek ten nie jest już od pewnego czasu spełniany wskutek spękania przyrostu ludności i zwolnienia dynamiki wzrostu dochodów (Gollinowska 1994d: 76; World Bank 1994: 88, 297-302). Kolejne generacje emerytów zyskują coraz mniej ze społecznych systemów emerytalnych (World Bank 1994: 325-327).

Kontrowersyjne są także efekty społecznych systemów emerytalnych w zakresie redystrybucji dochodów w ramach „generacji”. Z reguły celem społecznego zabezpieczenia emerytalnego jest dokonanie „wyrównania socjalnego”, czyli redystrybucji dochodów od ludzi bogatszych do uboższych. Instrumentem realizacji tego celu jest często formuła wymiaru emerytury, przy której emerytura obliczana od niższych dochodów są stosunkowo wyższe niż emerytury obliczane od wyższych dochodów<sup>76</sup>. Szereg okoliczności może jednak wywoływać skutki odwrotne do zamierzonych, czyli redystrybucję od ubogich do bogatych. Bogatsi zyskują relatywnie więcej niż ubożsi, ponieważ żyją dłużej, czyli dłużej pobierają emeryturę, później rozpoczynają pracę zawodową, odprowadzają do systemu emerytalnego (w systemach ubezpieczeniowych z granicą wymiaru składek) mniejszą część swoich dochodów<sup>77</sup>. Studia empiryczne w kilku krajach wskazują, że wbrew zakładanym celom społeczne systemy emerytalne nie dokonują redystrybucji w kierunku ubogich lub redystrybucja ta ma niewielkie rozmiary (World Bank 1994: 133-135).

Spoleczne systemy emerytalne dokonują także redystrybucji dochodów między osobami w innych przekrojach: od mężczyzn do kobiet (ze względu na dłuższe trwanie życia kobiet przy równych składkach z mężczyznami, a tym bardziej w systemach, gdzie wiek emerytalny dla kobiet jest niższy – Barr 1993:

---

<sup>76</sup> Inne instrumenty redystrybucji pionowej to np. emerytura minimalna czy granica wymiaru świadczenia (zwłaszcza przy braku granicy wymiaru składek).

<sup>77</sup> Redystrybucja w kierunku bogatych występuje także w krajach rozwijających się z systemami o ograniczonym zakresie podmiotowym, finansowanymi z ogólnych podatków, które płacą wszyscy, a emerytury uzyskują tylko niektórzy, z reguły lepiej sytuowani. Por. World Bank 1994: 132, 133. Szczególny przypadek redystrybucji do bogatych występuje w Wielkiej Brytanii w związku z tym, że ludzie bogatsi ponadproporcjonalnie częściej występują z dodatkowego systemu społecznego – por. podrozdz. 2.3 i Barr 1993: 256, 257.

246, 247, 255, 256), a także od osób samotnych do małżeństw (przez renty rodzinne czy dołatkł rodzinne do emerytur).

Podział dochodów dokonywany przez zakładowe systemy emerytalne zależy w dużym stopniu od tego, czy ich finansowanie opiera się na kapitalizacji czy repartycji oraz od tego, czy są one obowiązkowe czy dobrowolne. W systemach stosujących repartycję, a tym samym obowiązkowych (jak we Francji i w systemach dla sektora publicznego), teoretycznie możliwa jest redystrybucja, podobnie jak w przypadku systemów społecznych<sup>78</sup>. W systemach opartych na kapitalizacji – zarówno zakładowych, jak i indywidualnych – niemożliwa jest redystrybucja między generacjami, a w systemach dobrowolnych – także redystrybucja *ex ante* między osobami (Barr 1993: 245). Dobrowolne systemy kapitalizowane dokonują przede wszystkim podziału (przesunięcia) dochodów w czasie. Mogą jednak także dokonywać redystrybucji (*ex post*) dochodów między osobami. Ze względu na podobieństwo szeregu zagadnień z zakresu podziału dochodów w systemach zakładowych i indywidualnych, zostaną one omówione łącznie.

Dobrowolne zakładowe i indywidualne systemy emerytalne mają ograniczony zasięg, przy czym znacznie częściej objęte są nimi osoby o wyższych dochodach. I tak zakładowe systemy emerytalne obejmują częściej pracowników na wyższych stanowiskach, w dużych firmach; do kategorii rzadko nabywających prawo do emerytury zakładowej należą natomiast kobiety, osoby zmieniające miejsce pracy, pracownicy małych firm, w sektorze prywatnym, na niższych stanowiskach (World Bank 1994: 184)<sup>79</sup>. Dostęp do dobrowolnych systemów indywidualnych jest jeszcze bardziej nierówny na korzyść osób o wyższych dochodach. Wprowadzenie obowiązku uczestnictwa w systemie zakładowym lub indywidualnym (World Bank 1994) może znacznie zwiększyć zasięg zabezpieczenia, nie rozwiązuje jednak wszystkich problemów, jak pokazuje przykład Chile<sup>80</sup>. Uzasadnione są obawy, że skoro w krajach słabiej rozwiniętych nie udało się osiągnąć szerszego zakresu podmiotowego w systemach społecznych, to tym bardziej z systemów indywidualnych, zwłaszcza dobrowolnych, korzystać będzie bogatsza mniejszość (Mesa-Lago 1993: 202).

---

<sup>78</sup> Podobnie jest w dobrowolnych systemach zakładowych przyrzeczenia bezpośredniego (rezerwy księgowej) w Niemczech, będących szczególną odmianą repartycji.

<sup>79</sup> Z drugiej strony zwraca się uwagę na fakt, że emerytury zakładowe, choć obciążone nierównościami w dostępie, i tak są pod tym względem bardziej egalitarne niż inne formy podziału dochodów i majątku, w tym formy oszczędności indywidualnych. Por. World Bank 1994: 185, 186.

<sup>80</sup> Chilijski indywidualny system emerytalny obejmuje 95% siły roboczej, ale obecnie tylko 57% płaci składki. Por. Queisser 1995: 28.



Nierówny dostęp nie musi sam w sobie oznaczać redystrybucji. W rzeczywistości jednak systemy zakładowe dokonują redystrybucji dochodów w kierunku osób nimi objętych (a więc z reguły lepiej zarabiających), jeżeli pracownicy w zakładach oferujących wyższe płace uzyskują także wyższe emerytury, zwłaszcza jeżeli wyższe emerytury dla cennych dla zakładu pracowników są mniej widoczne i stąd łatwiejsze do utrzymania niż wyższe płace (World Bank 1994: 186). Redystrybucję oznaczają także ulgi podatkowe, powszechne w systemach zakładowych<sup>61</sup> i stosowane także wobec systemów indywidualnych: zwolnienia z podatków osób objętych emeryturami zakładowymi lub indywidualnymi, a więc z reguły bogatszych, oznaczają redystrybucję od ubogich do bogatych. Regresywne działanie ma stała opłata administracyjna w systemie AFP w Chile (Mesa-Lago 1993: 175). Swoistą formą faktycznej redystrybucji międzygeneracyjnej – od starszych do młodszych – jest niepełna waloryzacja wypłacanych emerytur (Barr 1993: 245) – problem systemów opartych na kapitalizacji (por. niżej). Ograniczony zasięg systemów zakładowych, a zwłaszcza indywidualnych, wynika także z ich wysokich kosztów operacyjnych<sup>62</sup>. Koszty są niższe w scentralizowanych systemach indywidualnych (narodowych funduszach przezorności<sup>63</sup>) oraz w systemach społecznych, dzięki korzyściom skali<sup>64</sup>.

Obok ograniczonego zasięgu i wysokich kosztów funkcję zabezpieczenia dochodów na starość przez systemy zakładowe i indywidualne mogą ograniczać dodatkowe czynniki. Pierwsza generacja w nowym systemie opartym na kapitalizacji nie jest objęta zabezpieczeniem. Powszechnie stosowane w systemach zakładowych i indywidualnych jednorazowe wypłaty kapitału w momen-

---

<sup>61</sup> Wysokość ulg podatkowych wobec zakładowych systemów emerytalnych sięgała w drugiej połowie lat osiemdziesiątych 20% wydatków na emerytury społeczne w USA, 25% w Australii i 40% w Wielkiej Brytanii. Por. World Bank 1994: 183.

<sup>62</sup> Koszty indywidualnego systemu w Chile zwiększane są zwłaszcza przez akwizytorów i marketing dla przyciągnięcia nowych klientów – wobec dopuszczalności zmiany AFP. Koszty obniżyły się jednak od początku funkcjonowania systemu (World Bank 1994: 225, 313) i wynoszą obecnie około 1,5% objętych systemem zarobków (11-12% składek i 2,3% łącznego kapitału) (Queisser 1995: 28; World Bank 1994: 224). Dodatkowe koszty dla uczestników systemu wynikają z niedostatku informacji osób przechodzących na emeryturę na temat stojących przed nimi możliwości – zatrudniani przez nich eksperci pobierają opłatę w wysokości 3-5% zakumulowanego kapitału (Mesa-Lago 1993: 173).

<sup>63</sup> Studium Banku Światowego wskazuje przy tym, że tym niższymi kosztom towarzyszyły też niższe dochody, podczas gdy wysokie koszty systemu w Chile były z nawiązką rekompensowane jego wynikami finansowymi. Por. World Bank 1994: 224.

<sup>64</sup> Koszty w systemach społecznych są przy tym wyraźnie wyższe w krajach niżej rozwiniętych. Por. World Bank 1994: 312. Tym bardziej prawdopodobne jest jednak, że koszty systemów indywidualnych w tych krajach także byłyby wysokie.

cie osiągnięcia wieku emerytalnego nie gwarantują zabezpieczenia na starość i mogą nie gwarantować zabezpieczenia przed ubóstwem (World Bank 1994: 217). Ta praktyka z kolei jest próbą uniknięcia problemu indeksacji bieżących emerytur, z którym – w warunkach nieoczekiwanej inflacji – systemy oparte na kapitalizacji nie mogą sobie poradzić (Barr 1993: 234, 235; por. p. 1.3.1)<sup>65</sup>. Fakt, że systemy oparte na repartycji mają pod tym względem przewagę, nie oznacza z kolei, że systemy społeczne dostosowują zawsze wypłacane emerytury do zmienionych warunków ekonomicznych<sup>66</sup>. Wreszcie funkcję zabezpieczającą systemów z określonymi składkami (a nie świadczeniami) ograniczać może ryzyko inwestycyjne, ponoszone w pełni przez uczestników takiego systemu. Skrajnym przypadkiem są natomiast nadużycia, jak w przypadku afery Maxwella w Wielkiej Brytanii (por. podrozdz. 2.3). Z drugiej strony, systemy społeczne i inne z określonymi świadczeniami nie są w pełni wolne od ryzyka – ma ono jednak głównie charakter polityczny (World Bank 1994: 112, 113).

Poza podstawową w zabezpieczeniu emerytalnym sterą podziału dochodów szczególne kontrowersje wśród ekonomistów wywołuje wpływ systemów emerytalnych na oszczędności. W szczególności kontrowersje dotyczą tego, czy przy finansowaniu emerytur metodą repartycji stopa oszczędności w gospodarce będzie niższa w stosunku do sytuacji, gdy system emerytalny opiera się na kapitalizacji. Następnie, czy prawdziwa jest teza, że kapitalizacja prowadzi do wyższych oszczędności, które przyczyniają się do tworzenia kapitału, z którego finansowane są inwestycje sprzyjające wzrostowi gospodarczemu. Od ponad stu lat toczy się na ten temat debata i nadal brak jednoznacznych konkluzji, zarówno w teorii, jak i w badaniach empirycznych (Aaron 1982: 40-52; Schmähl 1981a: 657, 658; Barr 1993: 249-251; Felderer 1987; World Bank 1994: 92, 93, 307-310; Artus 1994). Poniżej przedstawione zostaną jedynie główne elementy sporu (szerzej Zukowski 1993b).

Wręcz oczywista wydaje się słuszność tezy, że wprowadzenie systemu emerytalnego opartego na repartycji, czyli nie gromadzącego znaczniejszych rezerw, prowadzi do zastąpienia innych form oszczędności i obniżenia społecznej stopy oszczędności. Tymczasem badania empiryczne w kilku krajach, w szczególności w USA, nie potwierdzają tego efektu. Istnieje szereg wyjaśnień,

---

<sup>65</sup> Jest to przedmiot kontrowersji w teorii (Barr 1992: 768, 769), natomiast wnioski empiryczne są jasne: np. w USA niecałe 5% uczestników systemów zakładowych w sektorze prywatnym objętych jest automatyczną waloryzacją według kosztów utrzymania. W latach 1973-1978 emerytura 75% emerytów była jednak zwiększana, przy czym wzrost ten pokrywał średnio 40% wzrostu cen w tym okresie. Por. Clark 1991: 56, 57.

<sup>66</sup> Co eksponuje studium Banku Światowego (World Bank 1994: 151-156), bagatelizując problemy indeksacji emerytur w systemach zakładowych i indywidualnych.

w szczególności sprowadzających się do tego, że przed wprowadzeniem systemu emerytalnego oszczędności na starość, zwłaszcza osób młodszych, były niewielkie i nowy system nie zastąpił, ale zwiększył oszczędności. Przytaczane są dane empiryczne wskazujące, że na przykład w USA, gdzie zakres kapitalizowanych systemów emerytalnych jest znaczny, stopa oszczędności jest wyraźnie niższa niż w Niemczech, gdzie zakres kapitalizacji jest znacznie mniejszy (Krupp 1995). Zwraca się także w szczególności uwagę na to, że nawet jeżeli w kapitalizowanym systemie emerytalnym gromadzone byłyby wyższe oszczędności, nie musi to automatycznie oznaczać wyższych oszczędności w całej gospodarce; że dalej wyższe oszczędności nie przekładają się automatycznie na przyrost kapitału, ten na inwestycje, a inwestycje na wzrost gospodarczy.

Tak więc brak przekonującego dowodu na to, że oparte na repartycji systemy emerytalne zmniejszyły stopę oszczędności. To jednak nie musi przeczyć tezie, że oparte na kapitalizacji systemy emerytalne mogą zwiększyć oszczędności bardziej niż systemy oparte na repartycji (World Bank 1994: 92; Butare 1994). Oznacza to, że zastąpienie społecznego repartycyjnego systemu emerytalnego przez system kapitalizowany miałoby pozytywny wpływ na oszczędności w gospodarce (Thompson 1995: 69). Istnieje przy tym dość powszechna zgoda, że kapitalizacja powinna być ograniczona do systemów niepaństwowych, istnieje bowiem wiele przykładów wykorzystywania rezerw gromadzonych w systemach zarządzanych przez państwo do finansowania wydatków publicznych (World Bank 1994: 126, 127; Schmähl 1995c; Thompson 1995: 70, 71).

Niezależnie od wpływu kapitalizowanych systemów emerytalnych na oszczędności, odgrywają one niewątpliwie dużą rolę w rozwoju rynku kapitałowego. Fundusze emerytalne stają się inwestorami instytucjonalnymi i przyczyniają się do wprowadzenia innowacji finansowych (World Bank 1994: 173, 177). Doświadczenia systemu w Chile pod tym względem są bardzo zachęcające. W szczególności zwraca się uwagę na to, że wywołał on przesunięcie w strukturze oszczędności w stronę lokat długookresowych (World Bank 1994: 209), ale także przyczynił się – przez wzmocnienie rynku kapitałowego – do wzrostu zaufania inwestorów i przyrostu inwestycji zagranicznych (Mesa-Lago 1993: 177). Pozostaje kwestią normatywną, czy system emerytalny jest właściwym instrumentem realizacji tych celów, zwłaszcza wobec niepewnych skutków w podstawowej sferze jego oddziaływania, tj. podziału dochodów<sup>67</sup>.

---

<sup>67</sup> Aaron (1982: 52) kończy rozważania na temat wpływu zabezpieczenia emerytalnego na oszczędności stwierdzeniem: „Powinismy prowadzić politykę w dziedzinie zabezpieczenia społecznego w oparciu o inne kryteria niż jego domniemany wpływ na oszczędności”.

Kolejną sferą oddziaływania zabezpieczenia emerytalnego, która wzbudza szczególne zainteresowanie ekonomistów, jest rynek pracy<sup>88</sup>. Przedmiotem analizy jest to, czy system emerytalny (zarówno po stronie składek/podatków, jak i świadczeń) zmniejsza podaż pracy, czyli powoduje „ucieczkę”: rezygnację z pracy lub jej niepodjęcie (niezatrudnienie), albo przejście do nieoficjalnej gospodarki<sup>89</sup>, a także wcześniejsze przechodzenie na emeryturę, oraz czy w inny sposób nie obniża efektywności rynku pracy. Wyniki badań na temat wpływu zabezpieczenia emerytalnego na podaż pracy też są pełne kontrowersji (Barr 1993: 251, 252; Aaron 1982: 53-66). Ucieczka od płacenia składek/podatków na system emerytalny wynikać może w szczególności z wysokich obciążeń, przy czym zwraca się uwagę na znaczenie powiązania składek ze świadczeniami<sup>90</sup>. Kwestię tę rozpatruje się przeważnie w odniesieniu do systemów społecznych<sup>91</sup>, ale podobne efekty wywołać mogą obowiązkowe systemy indywidualne (World Bank 1994: 214)<sup>92</sup>.

Wpływ zabezpieczenia emerytalnego na opuszczanie rynku pracy wynika z jego funkcji, problemem staje się dopiero jego wpływ na wcześniejsze wycofywanie się z rynku pracy (Thompson 1995: 73). Rozwój zabezpieczenia emerytalnego, nie tylko – choć przede wszystkim – systemów społecznych, w których stopniowo poszerzano możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, doprowadził do znacznego obniżenia aktywności zawodowej osób starszych. To z kolei stało się jedną z głównych przyczyn trudności finansowych zabezpieczenia emerytalnego i doprowadziło do działań w kierunku podniesienia wieku emerytalnego (World Bank 1994: 321-324). Emerytury zakładowe pełnią szczególną funkcję wobec rynku pracy, zwłaszcza jako instrument polityki kadrowej w stosunku do wysoko kwalifikowanych specjalistów. Z drugiej strony,

---

<sup>88</sup> Na temat wzajemnych relacji ubezpieczenia społecznego (w tym zwłaszcza emerytalnego) i zatrudnienia por. Muszalski 1992.

<sup>89</sup> Ucieczka (evasion) od systemu emerytalnego może przybierać także inne formy, nie dotyczące podaży pracy, jak: zaniżanie podstawy wymiaru składek, po prostu niepłacenie, zaleganie ze składkami. Por. World Bank 1994: 319, 320.

<sup>90</sup> W Niemczech np. szczególnie podkreśla się znaczenie ścisłego powiązania składek i świadczeń w społecznym systemie emerytalnym dla akceptacji obciążeń, które postrzegane są głównie jako cena ubezpieczenia. Por. p. 2.2.2.

<sup>91</sup> Studium Banku Światowego formuluje tezę wyraźnie: „wzrost stawek podatku od płac w krajach OECD w ciągu ostatnich dwóch dekad może być jednym z możliwych wyjaśnień wzrostu bezrobocia i ogólniejszego osłabienia wzrostu płac realnych”. Por. World Bank 1994: 121.

<sup>92</sup> System chilijski, mimo że oparty jest na zasadach aktualnych, nie spełnił nadziei jego twórców na znaczne ograniczenie ucieczki. Udział ograniczany jest ponadto często do nabycia uprawnień do emerytury minimalnej. Por. Mesa-Lago 1993: 172.

długie okresy nabywania uprawnień i ograniczenia w ich przenoszeniu zmniejszają elastyczność rynku pracy (World Bank 1994: 178-180).

Kolejna sfera skutków systemów emerytalnych to ich wpływ na **inne wydatki publiczne**. Związek ten jest bezpośredni w przypadku systemów społecznych: wydatki na nie konkurują z innymi wydatkami publicznymi (World Bank 1994: 128-130). Tak jak w odniesieniu do całej polityki społecznej (Barr 1992: 745; 1993), społeczny system emerytalny można oceniać z punktu widzenia jego efektywności makro (jaka część produktu krajowego brutto przeznaczona jest na społeczne zabezpieczenie emerytalne) oraz efektywności mikro (jak dzielony jest ogół zasobów na społeczny system emerytalny). Wpływ na inne wydatki publiczne wywierają jednak również wspomniane ulgi (czyli wydatki) podatkowe wobec zakładowych i indywidualnych systemów emerytalnych.

Oddziaływanie zabezpieczenia emerytalnego na **wzrost gospodarczy** jest częściowo wypadkową omówionego wpływu na oszczędności, rynek pracy i inne wydatki publiczne. Podsumowując, raz jeszcze trzeba podkreślić, że brak jednoznacznych wyników potwierdzających ujemny wpływ zabezpieczenia emerytalnego, szczególnie społecznego, na wzrost gospodarczy<sup>93</sup>. Zabezpieczenie emerytalne realizuje przede wszystkim funkcję dochodową i jego skutki w tej dziedzinie mają podstawowe znaczenie dla jego oceny. Jednocześnie system emerytalny nie powinien wywierać ujemnego wpływu na wzrost gospodarczy poprzez nieefektywność makro czy mikro i ujemne bodźce (Barr 1992: 745; Thompson 1995). Często pomijany jest pozytywny wpływ zabezpieczenia emerytalnego na wzrost gospodarczy: poprzez podniesienie efektywności siły roboczej i jego niektóre **skutki społeczno-polityczne**.

Zabezpieczenie emerytalne (w szczególności społeczne) w istotny sposób przyczyniło się do społecznych przemian okresu starości (por. p. 1.1.1). Społeczne systemy emerytalne (a także pozostałe, stosownie do roli państwa) pełnią też ważną funkcję polityczną, w szczególności dla legitymizacji władzy i pokoju społecznego. Ten z kolei niewątpliwie wywiera wpływ na wzrost gospodarczy.

Rozwój zabezpieczenia emerytalnego był z jednej strony reakcją na osłabienie funkcji opiekuńczej i przemianą struktury rodziny, a z drugiej strony te procesy przyspieszył. Ukształtowaną strukturę małej rodziny mogą z kolei podtrzymywać rozwiązania, zwłaszcza w społecznych systemach emerytalnych, bazujące na tradycyjnym modelu rodziny (z mężczyzną jako głównym żywicie-

---

<sup>93</sup> W odniesieniu do wpływu całej polityki społecznej na wzrost gospodarczy por. Atkinson 1995.

lem). Funkcje w odniesieniu do rodziny pełnić mogą także pewne rozwiązania w społecznych systemach emerytalnych<sup>94</sup>.

W powyższej analizie starano się zwracać uwagę na begatelizowany często, szczególnie przez ekonomistów, fakt, iż skutki wywierane przez system emerytalny zależą w dużym stopniu od jego struktury instytucjonalnej (Atkinson 1995: 46).

#### **1.2.4. Rola państwa w wielostopniowym systemie zabezpieczenia emerytalnego**

Skoncentrujmy się teraz na jednym wątku rozważań na temat funkcjonowania wielostopniowego systemu emerytalnego, a mianowicie na roli państwa. Usystematyzowanie tego tematu jest istotne ze względu na tematykę pracy.

Interwencje państwa w gospodarce, a także w sferze społecznej, podzielić można na regulację, finansowanie, produkcję państwową i transfery pieniężne (Barr 1993: 97 - 99). W zabezpieczeniu emerytalnym występują wszystkie formy interwencji (World Bank 1994: 38, 39), przy czym wyróżnienie transferów pieniężnych nie ma tutaj praktycznego znaczenia (por. niżej).

**Regulacja** może dotyczyć obowiązku uczestnictwa w systemie emerytalnym: społecznym (z definicji obowiązkowym), zakładowym (jak w Szwajcarii) czy indywidualnym (jak w Chile). Następnie regulacje państwowe dotyczą zasad funkcjonowania poszczególnych systemów (wszystkich warstw), jak na przykład zakresu podmiotowego, warunków nabywania uprawnień, inwestycji, nadzoru państwa nad instytucjami zabezpieczenia i innych. Regulacja jest typem interwencji o najszerszym zasięgu. Nie ma chyba systemu emerytalnego, który nie podlegałby żadnej regulacji ze strony państwa

**Finansowanie** może mieć formę dotacji (subwencji) lub podatków. Państwo może dotować społeczny system emerytalny (uzupełniając dochody ze składek ubezpieczeniowych) lub (w przypadku systemów zaopatrzeniowych) w całości go finansować, czemu towarzyszy także państwowa „produkcja” (por. niżej). Formą (pośrednich) dotacji są ulgi podatkowe wobec zakładowych i indywidualnych systemów emerytalnych. Państwo może także bezpośrednio współfinansować emerytury zakładowe (lub indywidualne), zapewniając indeksowane obligacje, umożliwiające dostosowanie emerytur do wzrostu cen – jest to wówczas element repartycji w systemach opartych na kapitalizacji (jak w Wielkiej Brytanii – por. podrozdz. 2.3), rozwiązanie problemu omówione w punkcie 1.2.3.

<sup>94</sup> Jak np. uznanie okresów wychowania dzieci za równorzędne z okresami ubezpieczenia.

Wyjątkowy charakter ma także zaangażowanie finansowe państwa w przejście od systemu społecznego do obowiązkowego systemu indywidualnego, jak w Chile (por. p. 1.2.1).

Regulacja i finansowanie mogą dotyczyć instytucji rynkowych i oznaczają wówczas jedynie modyfikację mechanizmu rynkowego (np. regulacja emerytur indywidualnych lub ulgi podatkowe).

**Produkcja państwowa** oznacza natomiast przejęcie przez państwo strony podażowej mechanizmu rynkowego i jest najdalej posuniętą formą interwencji państwa. W zabezpieczeniu emerytalnym, podobnie jak w przypadku innych dóbr i usług (Barr 1993: 113-116), produkcja państwowa może wiązać się z państwowym finansowaniem (jak w zaopatrzeniowych systemach społecznych finansowanych całkowicie z podatków) lub z finansowaniem prywatnym (jak w ubezpieczeniowych systemach emerytalnych czy w narodowych systemach przezorności). Oznacza to, że najdalej posunięta forma interwencji państwa występuje nie tylko w zabezpieczeniu społecznym, ale może dotyczyć systemów zakładowych (w sektorze publicznym) i indywidualnych.

**Transfery pieniężne** występują tylko w systemach społecznych. Rozróżnienie transferów i pozostałych trzech typów interwencji ma w analizach zabezpieczenia emerytalnego, ograniczonego z definicji do systemów zapewniających dochody pieniężne, małe znaczenie – transfery będą bowiem zawsze towarzyszyły produkcji państwowej. Inaczej jest w przypadku dziedzin, w których państwo może interweniować: albo w formie transferów pieniężnych, nie naruszając mechanizmu rynkowego, albo w formie produkcji państwowej, jak w przypadku opieki zdrowotnej – w odniesieniu do tych dziedzin rozróżnienie transferów i produkcji państwowej ma fundamentalne znaczenie (Barr 1993).

Powyższa klasyfikacja typów interwencji państwa w zabezpieczeniu emerytalnym pokazuje raz jeszcze zawodność podziału na systemy państwowe i prywatne. Nie ma bowiem praktycznie systemów emerytalnych, w których państwo nie dokonywałoby żadnej interwencji (np. całkowicie wyłączonych spod regulacji państwa). Z drugiej strony, systemy „produkowane” przez państwo mogą być finansowane prywatnie (przez gospodarstwa domowe lub przedsiębiorstwa), a z kolei prywatnie „produkowane” systemy mogą być współfinansowane przez państwo. Podział na warstwy, z uznaniem roli państwa w odniesieniu do każdej z nich, pozwala lepiej analizować istniejące w świecie rozwiązania (por. rozdz. 2).

Państwo jest zatem jednym z podmiotów zabezpieczenia emerytalnego, obok zakładów ubezpieczenia emerytalnego (jeżeli nie są one państwowe), zakładów pracy, towarzystw ubezpieczeniowych, banków itp. Relacje państwa do innych podmiotów nie zawsze ograniczają się – zgodnie z postulowaną

zasadą subsydiarności – do zadań, których inne podmioty nie mogą realizować z konieczną efektywnością (Zacher 1991b: 52). Rola państwa ulegała przy tym przemianom w rozwoju historycznym zabezpieczenia emerytalnego (por. p. 1.1.1): do niedawna rola ta wzrastała, w ostatnim okresie nastąpiły pewne ograniczenia. Wokół miejsca państwa ogniskują się w dużym stopniu trwające w wielu krajach dyskusje nad zabezpieczeniem emerytalnym. Rola państwa w zabezpieczeniu emerytalnym jest jednym z głównych przedmiotów wyjaśnienia w następnym podrozdziale, stanowi również oś analizy systemów emerytalnych w krajach Unii Europejskiej (rozdz. 2) i w Polsce (rozdz. 3).

### **1.3. Uzasadnienie i wyjaśnienie powstania, rozwoju i konstrukcji systemów zabezpieczenia emerytalnego**

Zadaniem niniejszego podrozdziału jest zaprezentowanie i analiza możliwych odpowiedzi na pytania, dlaczego istnieje zabezpieczenie emerytalne, dlaczego państwo podjęło interwencję w tej dziedzinie, stając się często głównym podmiotem, oraz dlaczego różnią się między sobą systemy zabezpieczenia emerytalnego w różnych krajach. Podobnie jak w przypadku analizy rozwiązań, podrozdział ten prezentuje ramy teoretyczne analizy systemów emerytalnych w Unii Europejskiej (rozdz. 2) i w Polsce (rozdz. 3). W punkcie 1.3.1 przedstawiono teorie wyjaśniające zabezpieczenie emerytalne, a w szczególności zaangażowanie w nim państwa, w punkcie 1.3.2 z kolei ukazano systematykę uwarunkowań, wpływających na konstrukcję i funkcjonowanie systemów emerytalnych.

#### **1.3.1. Uzasadnienie i wyjaśnienie instytucji zabezpieczenia emerytalnego, zwłaszcza interwencji państwa**

Punktem wyjścia analizy jest krótki przegląd (częściowo podsumowujący dotychczasowe rozważania) interesów stron (podmiotów) zabezpieczenia emerytalnego: jednostek, instytucji ubezpieczeniowych, zakładów pracy (pracodawców) i państwa.

Ludzie starsi są zainteresowani posiadaniem dochodów zapewniających zaspokojenie ich potrzeb w okresie starości. Zakres potrzeb, a tym samym zakres zabezpieczenia dochodowego, w dużym stopniu uzależniony jest od dotychczasowego poziomu życia danej osoby. Możliwości realizacji pożądanego poziomu konsumpcji w okresie emerytalnym zależą z reguły od zachowań danej osoby w okresie poprzednim (aktywności zawodowej). Zgodnie z modelem



(hipotezą) cyklu życia, stanowiącą standardową podstawę mikroekonomicznych analiz ubezpieczenia emerytalnego (Peters 1993), gospodarstwa domowe starają się możliwie optymalnie rozłożyć swoje wydatki konsumpcyjne na całe (pozo-  
stałe) życie. W okresie aktywności zawodowej gromadzą więc środki na okres starości (z punktu widzenia jednostki składki i/lub podatki na system emerytalny są odłożoną konsumpcją, niezależnie od tego, czy są kapitalizowane czy też wypłacane od razu jako świadczenia dla obecnej generacji emerytów). Pożądane (z punktu widzenia przyszłych i obecnych emerytów) cechy dochodów emerytalnych to ich adekwatność (w tym utrzymywanie realnej wartości), bezpieczeństwo, efektywność (w stosunku do planowanych składek i/lub podatków), elastyczność. Czasami wyróżnia się także (ponadindywidualne) interesy reprezentantów pracowników, jak związków zawodowych czy rad zakładowych wobec systemów emerytalnych, polegające na dążeniu do udziału w ich zarządzaniu (Holzmann 1991: 89).

Institucje ubezpieczeniowe (i inne instytucje oferujące systemy oszczędzania na starość) są rynkową odpowiedzią na zapotrzebowanie na przeniesienie dochodów w cyklu życia. Ich interesem jest osiąganie zysku lub przynajmniej (w przypadku instytucji ubezpieczeń wzajemnych) efektywność ekonomiczna.

Zakłady pracy są zainteresowane zakładowymi systemami emerytalnymi przede wszystkim jako instrumentami polityki kadrowej – dla przyciągnięcia i utrzymania wysoko kwalifikowanych kadr, stabilizacji zatrudnienia, zachęty do odejścia starszych pracowników, jako instrumentami efektywnościowej polityki płac (Holzmann 1991: 89). Po drugie, zakłady pracy zainteresowane są korzyściami finansowymi systemów emerytalnych (ulgi podatkowe i – jeżeli taka możliwość jest dopuszczana – wykorzystanie zgromadzonego kapitału na inwestycje we własnej firmie) (Colinowska 1994b: 35).

Interesy poszczególnych stron mogą być ze sobą sprzeczne. Zabezpieczenie emerytalne jest więc kompromisem między interesami poszczególnych stron – jego konstrukcja zależy od siły podmiotów<sup>95</sup>. Centralną kwestią wymagającą wyjaśnienia jest zaangażowanie państwa w zabezpieczenie emerytalne: przyczyny, zakres i formy (zwłaszcza repartycji).

Przed prezentacją wyjaśnienia ingerencji państwa w zabezpieczenie emerytalne na gruncie ekonomii celowe jest dokonanie przeglądu innych teorii z zakresu nauk społecznych: socjologii i nauk politycznych. Daje to, po pierwsze,

---

<sup>95</sup> Przykładem takich sprzeczności jest wspomniana regulacja systemów zakładowych (indeksacja, zachowanie uprawnień) – państwo, wprowadzając ją, działa dla ochrony interesów członków systemów, ale wbrew motywacji pracodawców i może przyczynić się do ograniczenia zabezpieczenia zakładowego (apRoberts 1993: 70).

pełniejszy obraz zagadnienia, tym bardziej ze – po drugie – wyjaśnienia ekonomiczne i pozaekonomiczne częściowo się zająłają. Wyróżnić można pięć grup teorii wyjaśniających zaangażowanie państwa w zabezpieczenie emerytalne (Williamson, Parnpel 1993)<sup>66</sup>.

**Perspektywa industrialna** (rozwoju, społeczno-ekonomiczna, por. Wilensky 1975) traktuje rozwój społecznych systemów emerytalnych jako konieczny rezultat rozwoju technologicznego. Uprzemysłowienie doprowadziło do przemian siły roboczej, rozpadu tradycyjnych form zabezpieczenia na starość (dużej rodziny i społeczności lokalnych). Społeczne systemy emerytalne były w tej sytuacji (niemal automatyczna) odpowiedzią na potrzeby wywołane przez uprzemysłowienie. Wymogi procesu uprzemysłowienia powinny więc – według tej teorii – prowadzić do konwergencji, czyli zbliżenia różnych państw uprzemysłowionych, w tym ich polityki społecznej, niezależnie od ideologii (Barr 1993: 56, 57).

W **perspektywie socjaldemokratycznej** (siły klasy pracującej lub mobilizacji klasy pracującej) społeczne systemy emerytalne są wynikiem konfliktu klas – rezultatem nacisku klas pracujących, przynoszącym im realne korzyści. Siłą sprawczą rozwoju społecznych systemów są: zorganizowane klasy pracujące i partie lewicowe. Perspektywa ta w dużym stopniu zdominowała socjologiczne i politologiczne analizy polityki społecznej od lat siedemdziesiątych (Korpi 1983; Esping-Andersen 1985).

**Neomarksizm** (teoria kapitalizmu monopolistycznego) również postrzega politykę społeczną jako wynik konfliktu klas (Mishra 1981). Tyle że w tej perspektywie nie jest to zwycięstwo klas pracujących, ale kapitalistów – emerytury społeczne są jednym z mechanizmów kontroli siły roboczej przez państwo, służących interesom klasy właścicieli kapitału. Nie wszyscy neomarksści mieli jednak jednoznacznie negatywny stosunek do polityki społecznej, dostrzegając także jej pozytywne skutki dla pracowników. Wyrazem tej ambiwalentnej postawy było przeciwstawienie się redukcji świadczeń społecznych, dawniej traktowanych jako narzędzie kontroli społecznej (Cough 1979: 11). Ta perspektywa, wcześniej niezwykle popularna w naukach społecznych na Zachodzie, straciła nieco na znaczeniu wraz z upadkiem realnego socjalizmu.

W **czwartej perspektywie neopluralistycznej** polityka społeczna jest rezultatem konkurencji różnych grup interesu w demokracji politycznej. Grupy interesu, zainteresowane wywarciem wpływu na proces decyzyjny w pewnej kwestii, mogą mieć charakter formalny i nieformalny, formować się według

---

<sup>66</sup> Z reguły omawiane teorie odnoszą się do zaangażowania państwa w całą politykę społeczną. Tutaj ograniczamy się jedynie do zabezpieczenia emerytalnego.

kryteriów klasowych i innych (np. wieku, wykształcenia itp.). W rozwoju zabezpieczenia społecznego szczególną rolę odgrywają warstwy średnie i ludzie starsi. Instrumentem realizacji ich interesów są wybory. Akcentowanie znaczenia wyborów wiąże ten wpływowy nurt teorii politologicznych z teorią wyboru publicznego (*public choice*) w ekonomii (Olson 1965; 1982) (por. niżej).

Ostatnią wyróżnianą grupą teorii społecznych jest **perspektywa zorientowana na państwo**, akcentująca autonomiczny wpływ państwa na politykę emerytalną (Skocpol 1985; Hecló 1974). Różne nurty w ramach tej perspektywy łączą postrzeganie państwa jako czegoś więcej niż neutralnej struktury mediującej między klasami czy grupami interesu. Przedstawiciele poszczególnych nurtów akcentują pozytywny wpływ na rozwój zabezpieczenia społecznego takich czynników, jak: poziom demokracji, stopień centralizacji rządu, struktury korporacjonistyczne (teoria korporacjonistyczna), dotychczasowe rozwiązania (wpływ kontekstu historycznego), służba publiczna (biurokracja rządowa), wybitne jednostki (jak Bismarck).

Zastosowanie wymienionych teorii do analizy systemów emerytalnych w różnych krajach wskazuje na to, że teorie te nie muszą się wykluczać, ale mogą się uzupełniać. W zależności od kontekstu różne systemy można wyjaśnić za pomocą różnych teorii (Williamson, Pampel 1993)<sup>97</sup>. W tym sensie żadna z teorii nie ma „monopolu na prawdę” (Barr 1993: 57).

Na gruncie ekonomii zaangażowanie państwa w dziedzinie zabezpieczenia emerytalnego wyjaśniane jest przez takie czynniki, jak: wady rynku ubezpieczeniowego, redystrybucja, paternalizm (myopia), rynek pracy i zatrudnienie, efektywniejsza administracja, siła polityczna w wyborach, trwałość rozwiązań (Blinder 1988). Część z wymienionych wyjaśnień ma charakter normatywny (głównie na gruncie ekonomii dobrobytu), część – pozytywny (głównie na gruncie teorii wyboru publicznego) (Verbon 1988). Podobnie jak w przypadku wyjaśnień pozaekonomicznych, także teorie ekonomiczne nie muszą się wykluczać. Podział prezentowanych uzasadnień nie może być także całkowicie rozłączny.

Politykę społeczną (*welfare state*) w obecnej formie można traktować w kategoriach ekonomicznych jako dużą interwencję państwa w mechanizm rynkowy (Ploeg 1995: 62). Wady rynku są jednym z dominujących ekonomicznych wyjaśnień zaangażowania państwa w zabezpieczenie emerytalne. W od-

---

<sup>97</sup> Przykładowo, analiza społecznych systemów emerytalnych w Niemczech, Szwecji, USA i Wielkiej Brytanii (raz w trzech krajach Trzeciego Świata) wskazuje, że w krajach z rozwiniętymi strukturami korporacjonistycznymi (jak Szwecja) czynniki klasowe są ważniejsze niż czynniki demograficzne (udział ludzi starych, stanowiących grupę nacisku), które odgrywają dużą rolę w krajach bez rozwiniętych struktur korporacjonistycznych (jak USA). Por. Williamson, Pampel 1993.

niesieniu do zabezpieczenia emerytalnego punktem wyjścia jest analiza rynku ubezpieczeniowego (Barr 1993: 128-145). Niedoskonała informacja, będąca podstawowym wyjaśnieniem ingerencji państwa w dziedzinę emerytur, która może być traktowana jako osobna kategoria (Barr 1992; 1993), tutaj zaliczana jest do wad rynku (por. Blinder 1988). Spośród wielu wyróżnianych wad rynku (łącznie z niedoskonałą informacją) (Barr 1992: 747-755) dla zabezpieczenia emerytalnego podstawowe znaczenie mają: efekty zewnętrzne nieubezpieczenia się na starość (problem „pasazera na gapę”) oraz zawodność rynku wobec nieoczekiwanej inflacji w okresie wypłacania emerytur (Barr 1992: 768-771; 1993: 236, 237). Niekiedy wymieniane są jeszcze inne wady rynku ubezpieczeniowego, uzasadniające interwencję państwa (World Bank 1994: 36-38). Występowanie niekorzystnej selekcji na prywatnym rynku ubezpieczenia na życie jest kontrowersyjne (Blinder 1988: 19-21; Verbon 1988: 40-42), natomiast zaliczane niekiedy do wad rynku koszty administracyjne (Blinder 1988: 23) zostały tutaj omówione osobno.

Jezeli ubezpieczenie na starość jest dobrowolne, to osoby, które nie zdecydują się na ubezpieczenie (lub ubezpieczą się w niedostatecznym zakresie) mogą w okresie starości mieć niedostateczne środki utrzymania. Jezeli społeczeństwo uzna, że osoby takie nie powinny być pozostawione swojemu losowi, koszty ich utrzymania poniosą inni, np. płatnicy podatków, z których finansowana jest pomoc społeczna – są to więc koszty zewnętrzne wywołane przez osoby, które się nie ubezpieczyły. Dodatkowo, nieubezpieczenie się może być wynikiem świadomej decyzji osoby przekonanej, że społeczeństwo (państwo) zapewni jej minimalne środki utrzymania – jest to wówczas sytuacja „pasażera na gapę”. Te koszty zewnętrzne („jazda na gapę”) mogą uzasadniać interwencję państwa w postaci regulacji: obowiązku ubezpieczenia w minimalnym zakresie<sup>96</sup>. W tym sensie „przymusowy (minimalny) system emerytalny jest ubezpieczeniem państwa przed pasożytami” (Holzmann 1991: 87).

Ubezpieczenie prywatne (oparte na zasadach aktuarialnych) nie jest w stanie zapewnić ubezpieczenia przed ryzykiem nieoczekiwanej inflacji w okresie wypłacania emerytur. Jest tak dlatego, że nie są spełnione warunki niezbędne do efektywności ubezpieczenia: prawdopodobieństwo tego ryzyka nie jest możliwe do oszacowania, a prawdopodobieństwa dla poszczególnych ubezpieczonych nie są od siebie niezależne, inflacja bowiem dotyka wszystkich. Ochronę wypłacanych emerytur przed nieoczekiwaną inflacją może zapewnić tylko państwo, państwo bowiem może posłużyć się reparycją. interwencja państwa może mieć charakter finansowania: przez waloryzowanie emerytur „prywat-

---

<sup>96</sup> Podobnie uzasadniany jest obowiązek ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej kierowców samochodów.

nych" (zakładowych czy indywidualnych) – w postaci dostarczania indeksowanych obligacji lub bezpośrednich transferów, albo zapewniania emerytur przez państwo.

Tak więc występowanie wad rynku może uzasadniać i wyjaśniać interwencję państwa w zabezpieczeniu emerytalnym w postaci regulacji i finansowania, natomiast nie musi być wystarczającym uzasadnieniem (ani wyjaśnieniem) społecznego zabezpieczenia emerytalnego, czyli produkcji państwowej. Wyjaśnieniem tym może być natomiast redystrybucja dochodów.

Jak wiadomo (por. p. 1.2.3), redystrybucja między generacjami możliwa jest tylko w systemach emerytalnych opartych na repartycji. Szybkie objęcie zabezpieczeniem osób starszych, a więc redystrybucja między generacjami, może być jednym z głównych uzasadnień wprowadzenia społecznych systemów emerytalnych, jak w USA (Blinder 1988: 24-26). Jeżeli do tego spełniony jest warunek Aarona (por. p. 1.2.3), redystrybucja między generacjami będzie zwiększać dobrobyt społeczny wszystkich generacji, wyjaśniając trwałość tej instytucji (Verbon 1988: 47 - 50). Wprowadzenie społecznych systemów emerytalnych było także motywowane redystrybucją w ramach generacji – w stronę ubogich, nie mających dostatecznych środków zabezpieczenia. Kierunek i rozmiary faktycznej redystrybucji w ramach generacji są wprawdzie kontrowersyjne (por. p. 1.2.3), jednak ze względu na fakt, że redystrybucja ta możliwa jest jedynie w społecznych systemach emerytalnych, stanowić ona może ich uzasadnienie i wyjaśnienie.

Argumentem na rzecz interwencji państwa może być **paternalizm**: przekonanie, że osoby – postawione wobec wolnego wyboru – nie będą oszczędzały dostatecznie na swoją starość (Verbon 1988: 42-45). To wynikać może między innymi z niedoceniań przyszłej konsumpcji (myopia). W tej sytuacji państwo działa w interesie ludzi, obejmując ich obowiązkowym systemem emerytalnym. To uzasadnienie interwencji państwa jest niechętnie przyjmowane przez ekonomistów, zakłada bowiem, że państwo „wie lepiej” i traktuje obywateli, tak jak rodzice traktują dzieci. Perspektywę tę zmienia jednak akcentowanie aspektu kosztów zewnętrznych decyzji jednostek (por. powyżej) – interwencja państwa (w postaci regulacji) ma wówczas uzasadnienie efektywnościowe (Blinder 1988: 28 - 31).

Alternatywnym w stosunku do wad rynku wyjaśnieniem (pozytywnym) rozwoju ubezpieczenia społecznego, w tym społecznych systemów emerytalnych, na gruncie ekonomii jest eksponowanie znaczenia rozwoju rynku pracy i zatrudnienia (Atkinson 1991b). Ubezpieczenie społeczne w tym rozumieniu wyrosło w związku z przemianami w zatrudnieniu i na rynku pracy i jest „funkcjonalne” względem efektywności funkcjonowania rynku pracy. Wiąże się

to częściowo z omówioną powyżej perspektywą industralną i wymienionym poniżej eksponowaniem okoliczności historycznych.

Uzasadnieniem interwencji państwa, i to w postaci produkcji państwowej (społecznego zabezpieczenia emerytalnego), mogą być niższe koszty administracyjne systemów społecznych niż systemów rynkowych (Verbon 1988: 50-52, Billinder 1988: 23) (por. p. 1.2.3). Niższe koszty systemów społecznych wynikają z ich jednolitości i obowiązkowego charakteru (podczas gdy systemy indywidualne oferują zindywidualizowane polisy i prowadzą reklamę).

Osobną kategorię wyjaśnienia zabezpieczenia emerytalnego na gruncie ekonomii stanowi teoria wyboru publicznego (*public choice*) (Bart 1992: 755-757; Mueller 1989). Teoria ta wyjaśnia zaangażowanie państwa częściowo za pomocą omówionych powyżej czynników: roli państwa w korekcie wad rynku i jego roli w redystrybucji dochodów. Inne wyjaśnienia wiążą się z procesem politycznym. Po pierwsze, zaangażowanie państwa w zabezpieczenie emerytalne może być rezultatem wpływu wyborców: koalicji licznych wyborców o niższych dochodach, których siła wyborcza może „wymusić” redystrybucję od bogatszych, albo grup nacisku (w tym zwłaszcza klas średnich i ludzi starszych). W szczególności repartycja umożliwia polityczne rozszerzanie uprawnień, zmniejsza bowiem restrykcje finansowe i ułatwia szybkie zwiększenie wydatków (Colinowska 1994d: 80). Po drugie, o rozwoju systemu społecznego – w korzystnym dla siebie kierunku – decydować mogą w dużej mierze urzędnicy państwowi. Teoria wyboru publicznego zwraca w związku z powyższym uwagę na „wady rządu” (jako przeciwagę dla wad rynku), jego nadmierne rozmiary i nieefektywność.

Z powyższym wyjaśnieniem wiąże się także eksponowanie znaczenia okoliczności historycznych i dotychczasowych rozwiązań dla wyjaśnienia aktualnych instytucji i problemów. Te czynniki, pomijane często we współczesnej ekonomii (neoklasycznej), odgrywają jednak dużą rolę w analizach społecznych systemów emerytalnych. Ich eksponowanie w Niemczech związane jest także z tradycją niemieckiej szkoły historycznej w ekonomii.

### **1.3.2. Uwarunkowania ukształtowania i rozwoju wielostopniowych systemów zabezpieczenia emerytalnego**

Niezależnie od tego, jak postrzegane (wyjaśniane) jest zabezpieczenie emerytalne – na przykład jako głównie funkcja rozwoju gospodarczego i uprzemysłowienia, czy też jako produkt oddziaływania grup nacisku – każdy system zabezpieczenia emerytalnego podlega wpływom różnych czynników. Niniejsze rozważania są próbą systematyzacji tych uwarunkowań (determinant).

Przez pojęcie uwarunkowań systemu emerytalnego rozumiane są czynniki wpływające (oddziaływające) na następujące elementy tego systemu: warunki nabycia uprawnień do zabezpieczenia emerytalnego (np. wiek emerytalny w systemach wszystkich warstw czy minimalny okres pracy w zakładzie wymagany dla nabycia uprawnień do emerytury zakładowej), liczba uprawnionych (i faktycznie korzystających), konstrukcja (forma) systemu i poziom zabezpieczenia (wysokość emerytury) (Schmähl 1981b: 576). Możliwe są różne klasyfikacje (Schmähl 1981a: 658-660; 1981b: 574-582). Tutaj wyróżnione zostały cztery grupy uwarunkowań: polityczne, społeczno-kulturowe, demograficzne i ekonomiczne. W rzeczywistości różne uwarunkowania nie występują pojedynczo, ale są ze sobą powiązane.

**Uwarunkowania polityczne** znajdują bezpośredni wyraz w interwencji państwa w zabezpieczenie emerytalne (por. p. 1.2.4). Wszystkie elementy systemu zabezpieczenia emerytalnego – warunki nabycia uprawnień, zakres podmiotowy, konstrukcja (forma) systemu i poziom zabezpieczenia – są bowiem rezultatem decyzji politycznych. Te z kolei wynikają z wielu czynników, w tym politycznych, w szczególności pozycji państwa, układu grup nacisku, biurokracji (por. p. 1.3.1).

O tym, że w Rzeszy Niemieckiej powstał pierwszy w świecie społeczny system emerytalny, zadecydowały w dużym stopniu względy polityczne: państwo zaangażowało się w rozwiązywanie powstałego problemu społecznego dla ochrony istniejącego porządku społeczno-politycznego („pokoju społecznego”) integracji robotników z państwem i osłabienia wpływów ruchu robotniczego (por. Żukowski 1989). W państwach autorytarnych, przy braku lub ograniczeniach demokracji parlamentarnej, obywatele nie mają bezpośredniego wpływu na politykę państwa. Przykładowo, autorytarny system polityczny w Chile umożliwił radykalną reformę zabezpieczenia emerytalnego (Mesa-Lago 1993: 201), która – wobec naruszenia szeregu interesów i niepewności co do efektów społecznych – byłaby w warunkach demokratycznych trudna do przeprowadzenia (Colinowska 1994d: 85)<sup>99</sup>.

W państwach demokratycznych zabezpieczenie emerytalne jest przedmiotem walki politycznej. Dotyczy to przede wszystkim systemów społecznych, których znaczenie polityczne wzrosło ogromnie po II wojnie światowej wskutek rozszerzenia zakresu podmiotowego, wzrostu udziału ludzi starszych wśród wyborców, wzrostu udziału zabezpieczenia społecznego w dochodzie narodo-

---

<sup>99</sup> Należy jednak podkreślić, że demokratyczny rząd Chile utrzymał zmieniony system, przez co „model” chilijski uzyskał legitymację polityczną i mógł zostać zaakceptowany jako przykład dla innych krajów w regionie. Por. Mesa-Lago 1993; Queisser 1995.

wym i budżecie państwa<sup>100</sup>. Waga czynników politycznych („ryzyko polityczne”, por. World Bank 1994) w systemach społecznych jest większa niż w systemach zakładowych i indywidualnych, choć i one nie są niezależne od polityki w takim zakresie, w jakim podlegają interwencji państwa (por. p. 1.2.4).

Uwarunkowania ideologiczne traktowane są tutaj jako element uwarunkowań politycznych. Polityka państwa, w tym w odniesieniu do zabezpieczenia emerytalnego, kształtuje się bowiem także pod wpływem dominujących ideologii<sup>101</sup>. Motywowane ideologicznie zamierzenia są przy tym „filtrowane” przez pozostałe uwarunkowania polityczne, a także na przykład ekonomiczne. Wyrazem tego jest znany fakt, że na przykład ideologie różnych partii politycznych różnią się między sobą bardziej niż realizowana przez nie polityka<sup>102</sup>.

W sytuacji postępującego umiędzynarodowienia (globalizacji) we współczesnym świecie, uwarunkowania polityczne nie są ograniczone granicami państw. Państwa zawierają umowy międzypaństwowe, na narodowe systemy zabezpieczenia społecznego wpływ wywierają Instytucje międzynarodowe (np. normy Międzynarodowej Organizacji Pracy). Szczególnie silny wpływ czynników ponadnarodowych dotyczy ugrupowań integracyjnych, jak Unia Europejska (regulacje oraz orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości)<sup>103</sup>.

Na uwarunkowania społeczno-kulturowe zabezpieczenia emerytalnego zwracano uwagę przy omówieniu jego rozwoju historycznego (por. p. 1.1.1), przykładowo: społeczne systemy emerytalne były odpowiedzią na problem społeczny wywołany przez rewolucję przemysłową (wpływ uwarunkowań ekonomicznych); w wyniku rozwoju zabezpieczenia emerytalnego nastąpiły istotne przemiany starości (także wpływ uwarunkowań demograficznych), które z kolei oddziaływały na rozwój zabezpieczenia (np. w kierunku wzrostu poziomu emerytur czy wcześniejszego przechodzenia na emeryturę).

Tak jak przemiany rodziny doprowadziły do powstania społecznego zabezpieczenia emerytalnego, tak dalsze przemiany rodziny w rozwiniętych społeczeństwach przemysłowych (niestabilność, związki nieformalne, zmieniona rola

---

<sup>100</sup> Waga społecznego zabezpieczenia emerytalnego w polityce współczesnych państw wzrosła na tyle, że można mówić o ewolucji od zależności zabezpieczenia emerytalnego od polityki ku zależności polityki od zabezpieczenia emerytalnego. Por. Hermann 1987.

<sup>101</sup> Przegląd ideologii w odniesieniu do roli państwa, zwłaszcza w polityce społecznej, por. Barr 1993, rozdz. 3.

<sup>102</sup> Przykładem jest Wielka Brytania, gdzie mimo zdecydowanej retoryki przeciwko zabezpieczeniu społecznemu nie doszło do jego znaczniejszej redukcji – por. podrozdz. 2.3 oraz szerzej: Pierson 1995.

<sup>103</sup> Przykładem wpływu orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości na zabezpieczenie emerytalne jest orzeczenie w sprawie Barber, uznające zróznicowany wiek emerytalny w systemach zakładowych za naruszenie zasady równego traktowania płci.



społeczna kobiety) zakwestionowały adekwatność szeregu rozwiązań systemów emerytalnych, opierających się na tradycyjnym modelu rodziny. Z drugiej strony, wyzwaniem dla systemów wiążących emeryturę z pracą zawodową stała się indywidualizacja i rozwój „nietypowych” karier zawodowych i dróg życiowych (praca w niepełnym wymiarze, bezrobocie czy większa mobilność – problem dla systemów zakładowych). Dopiero w ostatnim czasie w niektórych z tych systemów uznano czas opieki nad dziećmi za równorzędny okresowi ubezpieczenia. Trudno w tym przypadku oddzielić omawiane przemiany społeczno-kulturowe od czynników ekonomicznych.

Do uwarunkowań społeczno-kulturowych zaliczyć należy tradycje zabezpieczenia emerytalnego. Często w krajach o zbliżonych uwarunkowaniach demograficznych, ekonomicznych czy politycznych to właśnie odmienne tradycje wyjaśniają zróżnicowanie ich systemów emerytalnych. Raz stworzone instytucje społeczne cechuje duża inercja – widoczne jest to wyraźnie w społecznym zabezpieczeniu emerytalnym (Köhler, Zacher 1981; Zacher 1991b: 95). Dużą rolę odgrywa w tym procesie biurokracja (uwarunkowania polityczne). Odmienne tradycje wynikają częściowo z różnic między społeczeństwami (Thompson 1995: 59), czasami ze splotu innych uwarunkowań w momencie powstawania pierwotnych rozwiązań, w tym jednostkowych historycznych wydarzeń.

Tak jak w przypadku uwarunkowań politycznych, czynniki społeczno-kulturowe przekraczają granice państw. Wymienione procesy zachodziły w wielu państwach na zbliżonym poziomie rozwoju. Rozwiązania zastosowane w jednym państwie miały wpływ na inne (procesy dyfuzji, Barr 1992: 794).

Wpływ czynników demograficznych na zabezpieczenie emerytalne jest znany – „starzenie” się społeczeństwa jest jednym z głównych wyzwań dla współczesnych systemów emerytalnych i to na całym świecie (World Bank 1994)<sup>104</sup>. Uwarunkowania demograficzne są znacznie łatwiejsze do zoperacjonalizowania niż polityczne czy społeczno-kulturowe. Syntetyczną miarą uwarunkowań demograficznych zabezpieczenia emerytalnego jest współczynnik obciążenia ludnością starszą<sup>105</sup> – relacja liczby osób w wieku „poprodukcyjnym” i „produkcyjnym” (Schmähl 1981a: 659, dane o świecie – World Bank 1994: 343–348). O jego wysokości decyduje przyrost naturalny w kraju (będący z kolei różnicą współczynnika urodzeń i współczynnika zgonów) oraz saldo migracji zagranicznych (różnica między imigracją a emigracją).

Kontrowersyjną kwestią jest to, czy przemiany demograficzne, a w szczególności starzenie się społeczeństwa, są większym problemem dla systemów emerytalnych finansowanych za pomocą repartycji. Z jednej strony oczywiście

---

<sup>104</sup> Por. na temat decydującego wpływu na wydatki socjalne przemian demograficznych – wzrostu liczby ludzi starych i ich wpływów politycznych – Pampel, Williamson 1989.

<sup>105</sup> *Old age dependency ratio, Altenquotient.*

wyduje się, że repartycja jest „wrażliwa” na zmiany demograficzne, a kapitalizacja jest od nich niezależna (World Bank 1994). Bliższa analiza wskazuje jednak, że obie metody nie różnią się zasadniczo pod względem zdolności radzenia sobie ze zmianami demograficznymi – zmniejszenie rozmiarów siły roboczej wywołuje problemy dla każdego systemu emerytalnego, jeżeli powoduje spadek produkcji (Bart 1993: 237 - 242; Żukowski 1993b).

**Uwarunkowania ekonomiczne** zabezpieczenia emerytalnego są bardzo zróżnicowane, przenikają do tego wyróżnione wcześniej grupy uwarunkowań. Rozwój i rozmiary zabezpieczenia emerytalnego są niewątpliwie powiązane z poziomem rozwoju gospodarczego, mierzonego na przykład za pomocą wysokości produktu krajowego<sup>106</sup>.

Na zabezpieczenie emerytalne: jego konstrukcję i procesy wpływają bezpośrednio trzy grupy czynników ekonomicznych: zatrudnienie, dochody i ceny. Wielkość i struktura zatrudnienia wywierają wpływ na dochody systemów emerytalnych oraz uprawienia do emerytur, z reguły powiązane z pracą. Bezrobocie oznacza mniejsze dochody systemów emerytalnych i często wyższe wydatki, gdy wywołuje lub wzmaga nacisk na tworzenie lub korzystanie z możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę<sup>107</sup>. Dochody ludności bezpośrednio decydują o wysokości wpływów do systemów emerytalnych, a także o poziomie zabezpieczenia. Wzrost cen oddziałuje na poziom zabezpieczenia, a w szczególności wywołuje potrzebę waioryzacji emerytur. O możliwościach funkcjonowania zakładowych i indywidualnych systemów kapitalizowanych decyduje w dużym stopniu poziom rozwoju rynku kapitałowego.

Wyróżnione grupy uwarunkowań zabezpieczenia emerytalnego nie działają oczywiście niezależnie od siebie. Dla przykładu, o faktycznych obciążeniach ludności pracującej kosztami wypłacanych obecnie emerytur decydują nie tylko relacje demograficzne, ale także szereg czynników ekonomicznych (np. bezrobocie), społeczno-kulturowych (np. aktywność zawodowa kobiet), politycznych (np. możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę) (por. Schmähl 1995e). Przykładem wyjątkowo dużej rozbieżności między „współczynnikiem obciążeń systemowych” a „współczynnikiem obciążeń demograficznych” jest zabezpieczenie emerytalne w Polsce (por. rozdz. 3).

---

<sup>106</sup> Na temat związków poziomu rozwoju zabezpieczenia emerytalnego z poziomem rozwoju gospodarczego por. Muszański 1994

<sup>107</sup> Wprowadzenie możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę w wielu krajach zachodnich w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych w znacznym stopniu motywowane było dążeniem do ograniczenia rosnącego bezrobocia. Por. Kohli i in. 1991. Podobnie stało się w Polsce w pierwszym okresie transformacji (por. p. 3.1.2). Na temat związków zatrudnienia i ubezpieczenia społecznego por. Muszański 1992.

## 2. ZABEZPIECZENIE EMERYTALNE W KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ

### 2.1. Zróznicowanie systemów zabezpieczenia emerytalnego w krajach Unii Europejskiej

Na podstawie teoretycznych rozważań w poprzednim rozdziale, rozdział niniejszy prezentuje wyniki empirycznej analizy systemów emerytalnych w krajach Unii Europejskiej. Stosownie do tematu pracy, punkt ciężkości spoczywa na strukturze wielostopniowych systemów. Chodzi o odpowiedź na pytanie, jaki jest udział poszczególnych warstw w całości zabezpieczenia. Rezultaty tej analizy będą także wykorzystane w rozważaniach (w rozdz. 3) na temat problemów rozwoju wielostopniowego systemu emerytalnego w Polsce.

Unia Europejska jest punktem odniesienia dla przemian społeczno-gospodarczych dokonujących się w Polsce i innych krajach Europy Środkowej i Wschodniej. Dodatkowo wzmacnia to aspiracja krajów naszego regionu do pełnego członkostwa w Unii. Przed analizą dwóch „studiów przypadku”: Niemiec i Wielkiej Brytanii, celowe jest dokonanie przeglądu rozwiązań we wszystkich krajach członkowskich Unii – dla pełnego obrazu oraz w szczególności dla uzasadnienia wyboru wymienionych państw.

W odniesieniu do okresu przed 1 listopada 1993 r. należałoby mówić o Wspólnocie Europejskiej (lub Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej). Tego dnia weszła w życie Układ o Unii Europejskiej (Układ z Maastricht). Wprawdzie Wspólnota pozostała częścią składową Unii, jednak zgodnie z decyzją Rady Ministrów z 8 listopada 1993 r. na miejsce określenia Wspólnota Europejska weszła nazwa Unia Europejska. Dla uproszczenia używane będzie dalej jedynie aktualne określenie, także w odniesieniu do przeszłości. Od 1 stycznia 1995 r. Unia składa się (po przystąpieniu Austrii, Finlandii i Szwecji) z 15 państw członkowskich. Dla celów informacyjnych uwzględnione są także – w miarę dostępności danych – nowe państwa członkowskie, choć część danych pochodzi z okresu przed ich przystąpieniem do Unii.

Prezentację danych na temat wielostopniowych systemów zabezpieczenia emerytalnego poprzedza krótka charakterystyka kwantyfikowalnych uwarunkowań zabezpieczenia emerytalnego: demograficznych i ekonomicznych.

**Tabela 2.1. Ludność w wieku 60 lat i więcej w krajach Unii Europejskiej w dniu 1 stycznia 1993 r.**

Kraj	Udział ludności w wieku 60 lat i więcej w ludności ogółem (w %)	Ludność w wieku 60 lat i więcej na 100 osób w wieku 20-59 lat
Austria	20,3	36,3
Belgia	21,1	38,9
Dania	20,1	35,8
Finlandia	18,8	33,7
Francja	19,7	36,8
Grecja	20,8	38,1
Hiszpania	19,6	36,3
Holandia	17,6	30,4
Irlandia	15,3	30,7
Luksemburg	19,2	33,3
Niemcy	20,4	35,1
Portugalia	19,5	36,7
Szwecja	22,4	42,3
Wielka Brytania	22,2	41,5
Włochy	21,3	37,9
Unia Europejska (15)	20,2	36,5

Źródło: Eurostat 1995a: 142; częściowo obliczenia własne.

Bardzo podobna jest sytuacja demograficzna w krajach Unii Europejskiej (tab. 2.1). Co piąty mieszkaniec tych krajów ukończył 60 lat życia (wyraźnie „młodsze” społeczeństwo ma tylko Irlandia). Średnio na 3 osoby w wieku „produkcyjnym” przypada 1 osoba w wieku „poprodukcyjnym” (najwyższe „obciążenia” występują w Szwecji i Wielkiej Brytanii). Proces starzenia się tych społeczeństw będzie przy tym postępował<sup>1</sup>, ze znanymi konsekwencjami dla finansów systemów emerytalnych.

Przy ogólnie bardzo wysokim poziomie rozwoju gospodarczego różnice między bogatszą północą i uboższym południem Unii są znaczne (tab. 2.2). Inflacja w ostatnim okresie jest wyraźnie niższa niż w latach osiemdziesiątych, przy czym najwyższy jej poziom mają kraje śródziemnomorskie. Poziom stopy bezrobocia jest także mocno zróżnicowany, z tym że w przeciwieństwie do inflacji, bezrobocie jest obecnie prawie we wszystkich krajach wyższe niż

<sup>1</sup> W latach 2020 - 2030 udział osób w wieku 60 lat i więcej w niemal wszystkich krajach Unii przekroczy 30%, a w Niemczech i Włoszech nawet 35%. Por. World Bank 1994: 349.

Tabela 2.2. Podstawowe wskaźniki ekonomiczne w krajach Unii Europejskiej

Kraj	Produkt krajowy brutto (GDP) według kursów walut w cenach stałych – wzrost w ciągu roku (w %)			GDP według parytetu siły nabywczej na mieszkańca w 1995 r. (EU 15=100)	Wzrost cen konsumpcyjnych		Stopa bezrobocia – średnio w roku	
	1988-1993	1994	1995		1994	XII 95/ XII 94	1991	1995
					(1985=100)	(w %)		
Austria	2,6	3,0	1,8	112	127,7	1,8	+	3,8
Belgia	1,8	2,2	1,9	112	123,4	1,5	6,6	9,9
Dania	1,1	4,4	2,6	110	130,8	1,8	8,4	7,1
Finlandia	-1,5	4,4	4,2	92	141,2	0,3	7,6	16,6
Francja	1,4	2,8	2,2	107	127,8	2,1	9,5	11,6
Grecja	1,3	1,5	2,0	63	391,0	8,1	7,0	9,1
Hiszpania	2,0	2,1	3,0	76	168,1	4,3	16,4	22,9
Holandia	2,5	2,7	2,4	104	117,8	1,6	5,8	7,0
Irlandia	5,5	6,7	8,6	90	129,8	2,4	14,8	12,4
Luksemburg	4,6	3,8	3,2	165	122,7	1,3	1,7	2,9
Niemcy	3,8	2,9	1,9	110	123,4	1,8	5,6	8,2
Portugalia	2,7	0,7	1,9	67	231,4	3,4	4,0	7,3
Szwecja	-0,3	2,6	3,0	98	161,6	2,6	3,3	9,2
Wielka Brytania	0,4	3,8	2,4	99	152,3	3,2	8,8	8,8
Włochy	1,3	2,1	3,0	103	159,9	5,7	8,8	11,9
Unia Europejska (15)	1,8	2,8	2,4	100	143,4	3,0	8,2	10,7

Źródło: Eurostat 1995b: 108-111; 1996a: 10, 11, 18, 19; 1996b: nr 5, tab. 1, 4; 1996c, nr 11: 10.

w latach osiemdziesiątych<sup>2</sup>. Bezrobocie potęguje trudności finansowe całego zabezpieczenia emerytalnego.

Podstawowe elementy konstrukcji głównych społecznych systemów emerytalnych według stanu na dzień 1 lipca 1995 r. przedstawia tabela 2.3. W większości krajów Unii główny społeczny system emerytalny ma charakter ubezpieczeniowy: obejmuje pracowników, emerytury są finansowane ze składek pracowników i pracodawców, a ich wysokość jest zróżnicowana stosownie do wcześniejszych dochodów (jest tak w Austrii, Belgii, Francji, Grecji, Hiszpanii, Luksemburgu, Niemczech, Portugalii i Włoszech). W krajach północnej Europy (Dania, Finlandia, Holandia, Irlandia, Szwecja, Wielka Brytania) istnieją systemy

<sup>2</sup> Szczególnie dramatyczny był wzrost stopy bezrobocia w Finlandii, odczuwającej skutki upadku gospodarki radzieckiej, oraz dotkniętej strukturalnym kryzysem Szwecji.

Tabela 2.3. Podstawowe elementy konstrukcji głównych\* bazowych systemów emerytalnych w krajach Unii Europejskiej według stanu na dzień 1 lipca 1995 r.

Kraj	Zakres podmiotowy	Składka na emeryturę <sup>b</sup>		Warunki nabycia uprawnień		Emerytury	
		pracownik	pracodawca	ustawowy wiek emerytalny <sup>c</sup>	okres dn. pełnej emerytury <sup>d</sup>	typ emerytury <sup>e</sup>	podstawa waloryzacji
Austria	pracownicy	10,3	12,6	M65/K60	45	wg dochodów	place
Belgia	pracownicy	7,5	8,86	60-65	45/40	wg dochodów	place ceny,
Dania	mieszkańcy	—	—	67	40	równe	place ceny,
Finlandia	mieszkańcy	0,55-1	2,4-4,9	65	40	równe	place ceny
Francja	pracownicy	6,55	8,2	60	37,5	wg dochodów	place
Grecja	pracownicy	6,67	13,33	65	11,1	wg dochodów	place
Hiszpania	pracownicy	4,7 <sup>f</sup>	23,6 <sup>f</sup>	65	15	wg dochodów	ceny
Holandia	mieszkańcy	14,55	0	65	50	równe	place
Irlandia	pracownicy i samodzielnie zarobkujący	5,5 <sup>f</sup>	9,0-12,2 <sup>f</sup>	65	3	równe	ceny
Luksemburg	pracownicy	8,0	8,0	65	10	wg dochodów	ceny, place
Niemcy	pracownicy	9,3	9,3	65	5	wg dochodów	place
Portugalia	pracownicy	11,0 <sup>f</sup>	23,25 <sup>f</sup>	M65/K62	15	wg dochodów	ceny
Szwecja	mieszkańcy	0	5,8 (samodzielnie)	65	3	równe	ceny
Wielka Brytania	pracownicy i samodzielnie zarobkujący	10,0 <sup>g</sup>	10,2 <sup>g</sup>	M65/K60	44/39	równe	ceny
Włochy	pracownicy	8,34	18,93	M62/K55	16	wg dochodów	ceny

**Objaśnienia:**

\* Tabela dotyczy podstawowych systemów emerytalnych, z reguły pracowniczych lub powszechnych; nie są uwzględnione społeczne emerytury uzupełniające, np. w krajach skandynawskich czy w Wielkiej Brytanii.

<sup>b</sup> Składka w % wynagrodzenia (dochodu) brutto. W Danii emerytury podstawowe finansowane są z budżetu państwa (podatków). W większości krajów (w Austrii, Francji, Hiszpanii, Holandii, Irlandii, Luksemburgu, Niemczech, Wielkiej Brytanii) istnieje granica wymiaru składki.

<sup>c</sup> M – dla mężczyzn, K – dla kobiet, w pozostałych przypadkach obowiązuje jednolity wiek emerytalny dla obu płci. W Belgii od 1991 r. nie ma „normalnego wieku emerytalnego” – istnieje możliwość wyboru momentu przejścia na emeryturę pomiędzy 60 i 65 rokiem życia.

<sup>4</sup> Okres wymagany do uzyskania pełnej emerytury: w systemach ubezpieczeniowych – okres ubezpieczenia, w systemach zaopatrzeniowych państwowych – okres zamieszkania w kraju; w Belgii i Wielkiej Brytanii występuje zróżnicowanie według płci.

\* Według dochodów – wysokość emerytury uzależniona od wysokości wcześniejszych dochodów (płac), równe – emerytury w równej wysokości dla wszystkich uprawnionych (spełniających w pełni warunki nabycia uprawnień), zróżnicowane niekiedy dla osób samotnych i małżeństw

† Łączna składka na całe ubezpieczenie społeczne.

\* Łączna składka na całe ubezpieczenie społeczne, wysokość w najwyższych przedziałach dochodów.

Źródło: MISSOC 1995: 92-103, 222-245.

zaopatrzeniowe: emerytury przysługują wszystkim mieszkańcom<sup>3</sup>, są jednolite, tylko w Danii finansowane z ogólnych podatków, a w pozostałych krajach ze składek. Obok powszechnych systemów zaopatrzeniowych istnieją w tych krajach (z wyjątkiem Irlandii) ubezpieczeniowe społeczne systemy uzupełniające.

W większości krajów istnieje wyodrębniona składka na emerytury (i z reguły również renty inwalidzkie oraz rodzinne). Składkę opłacają niemal zawsze pracownik i pracodawca. Poza Luksemburgiem i Niemcami, gdzie udziały obu stron są równe, w pozostałych krajach składka pracodawcy jest wyższa. Łączna wysokość wyodrębnionych składek emerytalnych wahała się w 1995 r. od 14,55% w Holandii do 27,27% dochodów brutto we Włoszech. W finansowaniu większości systemów partycypuje również państwo, z reguły w formie dotacji.

We wszystkich krajach warunkiem nabycia uprawnień do emerytury jest osiągnięcie wieku emerytalnego i wykazanie się odpowiednim „okresem oczekiwania”: opłacania składek bądź (w Danii, Finlandii i Szwecji) okresem zamieszkania. Ustawowy wiek emerytalny jest w większości krajów jednolity dla mężczyzn i kobiet i wynosi od 55 lat dla kobiet we Włoszech do 67 lat dla obu płci w Danii. Bardzo zróżnicowany jest wymagany okres ubezpieczenia (lub zamieszkania) do nabycia emerytury w pełnym wymiarze: od 3 lat w Irlandii i Szwecji do 50 lat w Holandii. We wszystkich krajach emerytury są regulamie waloryzowane, w siedmiu krajach stosownie do wzrostu cen, w pięciu – według wzrostu płac, w trzech – według cen i płac.

Tabela 2.4 prezentuje dane na temat wysokości emerytury bazowej w relacji do wynagrodzenia w krajach dwunastki. Nie są to relacje dla przeciętnych faktycznie wypłacanych świadczeń, ale dla hipotetycznych wielkości na pod-

<sup>3</sup> W Wielkiej Brytanii obok – przedstawionego w tabeli – podstawowego systemu dla pracowników i samodzielnie zarabkujących istnieją niższe emerytury dla wszystkich mieszkańców (por. podrozdz. 2.3). Irlandia jest w tej grupie wyjątkiem – jednolite emerytury przysługują z tytułu okresu ubezpieczenia, choć krótkiego i nie ma emerytur z tytułu zamieszkania – to może wyjaśniać wyjątkowo duży udział pomocy społecznej (por. tab. 2.5).

Tabela 2.4. Relacja hipotetycznej emerytury bazowej netto\* nowo przyznanej 1 stycznia 1990 r. do wynagrodzenia w przemyśle w 1989 r. w krajach Unii Europejskiej

Kraj	Relacja emerytury do wynagrodzenia (w %) przy pełnym okresie ubezpieczenia <sup>b</sup> i zarobkach w stosunku do średnich w przemyśle		Relacja emerytury do wynagrodzenia (w %) przy 20-letnim okresie ubezpieczenia i zarobkach w stosunku do średnich w przemyśle	
	100%	200%	100%	200%
Belgia	73	53	39	34
Dania	60	37	59	36
Francja	88	75	50	49
Grecja	107	97	81	68
Hiszpania	97	97	73	71
Holandia	49	27	49	27
Irlandia	42	26	42	26
Luksemburg	78	69	48	44
Niemcy	77	63	34	28
Portugalia	94	102	53	58
Wielka Brytania	44	30	28	23
Włochy	89	94	56	56

Objaśnienia:

\* Tylko mężczyźni, bez dodatku na żonę.

<sup>b</sup> Jako pełny okres ubezpieczenia dla ubezpieczonych mężczyzn przyjęto, stosownie do rozwiązań lub konwencji w poszczególnych krajach, 35 lat w Grecji, Hiszpanii i Włoszech, 37 lat w Portugalii, 37,5 lat we Francji, 40 lat w Danii, Holandii, Irlandii i Luksemburgu oraz 45 lat w Belgii, Niemczech i Wielkiej Brytanii.

Źródło: Eurostat 1994: 24, 26

stawie formuły emerytalnej obowiązującej na początku 1990 r. Uwzględnione zostały emerytury społeczne, w tym obowiązkowe systemy dodatkowe w Danii, Francji, Grecji i Wielkiej Brytanii. Wielkości emerytury obliczone zostały dla pełnego i 20-letniego okresu ubezpieczenia oraz dla średnich i dwukrotnych zarobków w stosunku do średniej w przemyśle. Przykładowo, w Belgii emerytura osoby z pełnym okresem ubezpieczenia i o zarobkach dwukrotnie wyższych niż średnie w przemyśle wynosiła 53% jej ostatnich zarobków.

Wysokość omawianej relacji była bardzo zróżnicowana: od 23% dla dwukrotnych zarobków i 20-letniego okresu ubezpieczenia w Wielkiej Brytanii do 107% dla średnich zarobków i pełnego okresu ubezpieczenia w Grecji. Najwyższe emerytury w stosunku do ostatnich zarobków (powyżej 90% przy



pełnym okresie ubezpieczenia i około 60–70% przy 20-letnim okresie ubezpieczenia) zapewniały systemy emerytalne w południowych krajach Unii. W krajach tych niewielkie są przy tym różnice w zależności od wysokości zarobków, co wskazuje na proporcjonalny wymiar emerytury wobec wynagrodzenia. Nieco niższe były te relacje w Belgii, Francji, Luksemburgu i Niemczech, przy czym emerytury są w tych ubezpieczeniowych systemach względnie niższe przy wyższych zarobkach oraz – szczególnie – przy krótszym okresie ubezpieczenia. Jeszcze niższe są emerytury w stosunku do zarobków w Danii, a najniższe w Irlandii, Wielkiej Brytanii i Holandii, przy czym w Danii, Irlandii i Holandii relacje te są takie same dla różnych okresów ubezpieczenia, ponieważ wysokość emerytury bazowej jest niezależna od okresu zarobkowania.

Brak danych, które umożliwiłyby obliczenie wysokości relacji do uprzednich zarobków pełnej emerytury (z emeryturami zakładowymi i indywidualnymi). Cytowane studium zawiera jedynie szacunki wskazujące, jaką przestrzeń pozostawiają dla emerytur drugiej i trzeciej warstwy systemy bazowe. Dane w tabeli 2.4 pozwalają na wyciągnięcie wniosków na ten temat. Systemy społeczne w śródziemnomorskich krajach Unii zapewniają na tyle wysokie emerytury, że nie pozostawiają miejsca na inne źródła zabezpieczenia dla osób z zarobkami do dwukrotności średnich zarobków. W wielu innych krajach „luka” między uprzednimi zarobkami a emeryturą bazową jest natomiast znaczna. Przy pełnym okresie ubezpieczenia i średnich zarobkach luka ta przekracza 50% w Holandii, Irlandii i Wielkiej Brytanii – w tych krajach zabezpieczenie zakładowe lub indywidualne jest już niezbędne do uzupełnienia emerytury osób ze średnimi zarobkami. Im wyższe zarobki, tym większa przestrzeń dla rozwoju zabezpieczenia zakładowego i indywidualnego. Przy zarobkach równych 200% przeciętnej, luka między uprzednimi zarobkami a emeryturą bazową wynosi ponad 70% w wymienionych trzech krajach północnych, ponad 60% w Danii, prawie 50% w Belgii, 40% w Niemczech i 30% w Luksemburgu.

Brak nadal pełnych, porównywalnych danych statystycznych o wszystkich źródłach zabezpieczenia dochodów na starość w krajach Unii Europejskiej. W 1993 r. ukazał się pierwszy tom kompendium na temat ochrony socjalnej w Unii, poświęcony starości. Te najnowsze dostępne obecnie dane oparte na jednolitej metodologii dotyczą 1988 r. Tabela 2.5 prezentuje strukturę systemów zabezpieczenia emerytalnego według wielkości wydatków, w podziale na systemy społeczne (bazowe), zakładowe<sup>4</sup> i pomoc społeczną. Nie są uwzględnione systemy trzeciej warstwy (zabezpieczenia indywidualnego). Także dane o systemach zakładowych są niekompletne: obejmują wszystkie systemy obo-

<sup>4</sup> W kompendium klasyfikowane są one jako systemy „dodatkowe” (Zusatzsysteme).

**Tabela 2.5. Struktura wydatków na zabezpieczenie emerytalne (poza indywidualnym)\* w krajach Unii Europejskiej w 1988 r.**

Kraj	Udział w całości wydatków na zabezpieczenie emerytalne <sup>a</sup>		
	systemów społecznych (bazowych) <sup>b</sup>	systemów zakładowych <sup>c</sup>	pomocy społecznej <sup>d</sup>
Belgia	92,9	4,2	2,8
Dania	83,7	16,3	—
Francja	75,4	19,3	5,4
Grecja	90,1	9,3	0,5
Hiszpania	97,8	0,5	1,7
Holandia	63,4	29,7	6,9
Irlandia	55,4	19,1	25,6
Luksemburg	94,7	—	5,3
Niemcy	84,4	12,3	3,3
Portugalia	90,9	0,0	9,1
Wielka Brytania	68,0	22,5	9,5
Włochy	95,0	1,3	3,7
Unia Europejska (12)	81,6	13,4	5,0

**Objaśnienia:**

\* brak danych; — nie występują.

<sup>a</sup> Łącznie systemy społeczne, zakładowe i pomocy społecznej (por. niżej).

<sup>b</sup> Zakres systemów społecznych (bazowych) odpowiada w zasadzie pojęciu przymowanemu w tej pracy. W niektórych krajach obok świadczeń pieniężnych systemy społeczne zapewniają także świadczenia rzeczowe (np. mieszkanie czy pomoc w gospodarstwie domowym) — ich udział w całości świadczeń z systemów bazowych nie przekracza 1%, z wyjątkiem Danii, gdzie wynosi 28,4%. W przypadku Wielkiej Brytanii do systemów bazowych zostały zaliczone państwowe emerytury uzależnione od zarobków (SERPS), jak i zastępujące je systemy zakładowe.

<sup>c</sup> O ile dane o obowiązkowych systemach zakładowych są w zasadzie kompletne, o tyle jedynie dla części krajów są pełne dane o dobrowolnych systemach zakładowych (Dania, Niemcy, Francja, Irlandia i Holandia). Systemy ARRCO i AGIRC we Francji zostały zaliczone do systemów zakładowych.

<sup>d</sup> Uwzględnione są tutaj przede wszystkim świadczenia pomocy społecznej przeznaczone specjalnie dla ludzi starszych (np. *Minimum vieillesse* we Francji), a także — w przypadku braku specjalnych systemów pomocy — świadczenia z ogólnej pomocy społecznej (np. *Sozialhilfe* w Niemczech), o ile dane statystyczne umożliwiają przyporządkowanie ich według wieku świadczeniobiorców. W specjalnych systemach pomocy świadczenia rzeczowe stanowią w skali dwunastki połowę wydatków (w Wielkiej Brytanii 92%, w Luksemburgu i Holandii po 100%).

Źródło: Eurostat 1993: 6-12, 76, 78.

wiązkowe, natomiast pełne dane o dobrowolnych systemach zakładowych dotyczą tylko pięciu państw (por. objaśnienia pod tabelą). Ze względu na wspomniane ograniczenia dane te trzeba interpretować z dużą ostrożnością.

Bazowe systemy emerytalne stanowią zdecydowaną większość wydatków na zabezpieczenie emerytalne. Różnice ich udziału w poszczególnych krajach są

jednak znaczne: od 55% w Irlandii do prawie 98% w Hiszpanii. Odpowiednio zróżnicowany jest udział systemów zakładowych, które w południowych krajach Unii mają znikome znaczenie, natomiast w kilku krajach stanowią około 20% całości, a w Holandii nawet 30%<sup>5</sup>. Większy udział mają systemy zakładowe w krajach, które wprowadziły obowiązek zabezpieczenia zakładowego (Francja, Holandia) oraz w tych, których systemy społeczne zapewniają stosunkowo niewysokie emerytury (Dania, Irlandia, Wielka Brytania). Potwierdzają to dane o odsetku osób pracujących objętych zakładowymi systemami emerytalnymi (tab. 2.6). Świadczenia pomocy społecznej w Irlandii stanowią bardzo dużą pozycję (ponad 1/4 całości), w Wielkiej Brytanii i Portugalii ponad 9%, w pozostałych – kilka procent. W Danii powszechne emerytury zaopatrzeniowe eliminują potrzebę świadczeń z pomocy społecznej. Analizowane dane wskazują na różnice w polityce zabezpieczenia emerytalnego, w tym zabezpieczenia minimum (Schmähl 1993a).

Powyższe dane pomijały całkowicie trzecią warstwę zabezpieczenia emerytalnego. Informacje o zakresie ubezpieczenia na życie, będącego podstawowym

**Tabela 2.6. Osoby objęte zakładowymi systemami emerytalnymi w % siły roboczej w krajach Unii Europejskiej w latach osiemdziesiątych**

Kraj	Odsetek pracujących objętych zakładowymi systemami emerytalnymi
Austria	poniżej 10
Belgia	5
Francja	80
Grecja	40
Hiszpania	3
Holandia	82
Irlandia	50
Niemcy	65
Wielka Brytania	50-60
Włochy	5

Źródło: World Bank 1994: 170, European Commission 1994: 47.

<sup>5</sup> W przypadku Wielkiej Brytanii zakładowe systemy zastępujące SERPS zostały tutaj zaliczone do systemów bazowych. Gdyby zaliczono je do systemów zakładowych, to ich udział wzrósłby do ponad 40%. Por. Eurostat 1993: 65.

składnikiem zabezpieczenia indywidualnego, zawiera tabela 2.7. Waga ubezpieczenia na życie, mierzona relacją do produktu krajowego brutto, jest bardzo zróżnicowana. Ponownie rysuje się podział między południowymi krajami Unii (z wyjątkiem Hiszpanii), gdzie łączna suma ubezpieczenia nie przekracza 21%, a suma składek 1% produktu krajowego, a północnymi krajami Unii, gdzie wskaźniki te osiągają odpowiednio 140-180% i 3-7%. Dynamika wzrostu ubezpieczenia na życie jest generalnie najwyższa w tych krajach, gdzie ubezpieczenie jest najslabiej rozwinięte (por. Die deutsche Lebensversicherung, Jahrbuch 1993: 82-83).

Tabela 2.7 umożliwia również porównanie ubezpieczenia na życie z zabezpieczeniem społecznym pod względem ich relacji do produktu krajowego brutto (druga i trzecia kolumna). Można na tej podstawie wyciągnąć pewne wnioski na temat makroekonomicznego zasięgu pierwszej i trzeciej warstwy zabezpieczenia

**Tabela 2.7. Relacja ubezpieczenia na życie i społecznych świadczeń emerytalnych do produktu krajowego brutto w krajach Unii Europejskiej w 1991 r.**

Kraj	Relacja do produktu krajowego brutto (w %)		
	ubezpieczenia na życie		świadczeń społecznych na rzecz starości i osób po śmierci żywiciela
	łącznej sumy ubezpieczeń na koniec 1991 r.	składek w 1991 r.	
Austria	39,9	1,5	13,0
Belgia	63,4	1,6	11,4
Dania	82,3	2,1	9,8
Francja	132,1	3,4	12,0
Grecja	14,7*	0,6	8,0
Hiszpania	75,9	1,2	8,0
Holandia	175,1	4,5	10,4
Irlandia	188,7	5,5	6,6
Luksemburg	79,1	1,8*	12,3
Niemcy	71,1	2,5	11,7
Portugalia	20,4	-	6,0
Szwecja	140,8*	3,4	17,2
Wielka Brytania	141,8	7,2	8,0
Włochy	14,9	0,7	13,1
Unia Europejska (12)	88,1	3,0	-

Objaśnienia: - brak danych; \* 1990 r.

Źródło: Die deutsche Lebensversicherung, Jahrbuch 1993, s. 86, 88, 89.

emerytalnego. Ograniczenia tego porównania polegają po pierwsze na tym, że dane o ubezpieczeniu na życie dotyczą składek, a dane o zabezpieczeniu społecznym – świadczeń. Ze względu jednak na powszechne stosowanie w systemach społecznych metody repartycji dochodów ze składek, wielkość świadczeń odpowiada wielkości wpływów. Po drugie, składki na ubezpieczenie na życie stanowią zabezpieczenie indywidualne na przyszłość, natomiast zabezpieczenie społeczne dotyczy aktualnych emerytów. Można jednak analizowane dane interpretować jako wskaźnik, ile obecna generacja pracujących (ubezpieczonych) przeznacza na zabezpieczenie emerytalne: w formie ubezpieczenia na życie oraz poprzez składki i podatki, z których finansowane są emerytury społeczne (zgodnie z „umową pokoleniową” zakładając, że następne pokolenie będzie finansować ich emerytury). Trzecie zastrzeżenie dotyczy tego, że dane o świadczeniach społecznych obejmują nie tylko wydatki związane z „funkcją” starości, ale również świadczenia po zmarłym żywicielu. Z drugiej strony jednak, ubezpieczenie na życie również nie jest jedynie instrumentem zabezpieczenia na starość, ale stanowi także zabezpieczenie osób będących na utrzymaniu ubezpieczonego.

Generalnie, wydatki na społeczne zabezpieczenie emerytalne znacznie przewyższają składki na ubezpieczenie na życie. Różnice pomiędzy krajami członkowskimi są jednak pod tym względem bardzo duże. Relacja społecznych świadczeń emerytalnych do produktu krajowego brutto była wyższa od odpowiedniej relacji dla składek na ubezpieczenie na życie w Wielkiej Brytanii tylko 1,1 razy, w Irlandii 1,2 razy, w Holandii 2,3 razy, a we Francji 3,5 razy, natomiast w Austrii prawie 9 razy, w Grecji ponad 13 razy, we Włoszech prawie 19 razy.

Analizowane dotąd „obiektywne” dane o poziomie zabezpieczenia emerytalnego można porównać z subiektywnymi ocenami dokonywanymi przez samych zainteresowanych. W badaniach przeprowadzonych dla Komisji Europejskiej w 1992 r. na prośbę emerytów (European Commission 1994: 19, 20) mieli oni odpowiedzieć, czy uzyskiwane przez nich w momencie badania dochody emerytalne z instytucji państwowych i uzupełniających były wystarczające. W Danii, Niemczech, Luksemburgu, Holandii i (w mniejszym stopniu) Belgii zdecydowana większość ankietowanych była zadowolona (wielu „całkowicie”) z poziomu swoich emerytur. Nieco mniejsza, ale nadal znaczna większość badanych w tych krajach pozytywnie oceniła relację otrzymywanych emerytur do opłaconych w ciągu życia zawodowego składek. W drugiej grupie krajów (Hiszpania, Francja, Irlandia, Włochy i Wielka Brytania) znacznie bardziej podzielone były opinie, czy emerytury są wystarczające i czy relacja składki/emerytura jest korzystna. Wreszcie w Grecji i Portugalii z zdecydowaną większością badanych oceniła zabezpieczenie emerytalne negatywnie, według obu kryteriów.

Tak więc najgorzej ocenione zostało zabezpieczenie emerytalne w krajach, których systemy bazowe zapewniają najwyższe emerytury w relacji do ostatnich zarobków. Składać się mogą na to ograniczenia informacji z tabeli 2.4. Po pierwsze, analizowane relacje dotyczą jedynie momentu przyznania emerytury. Od skuteczności waloryzacji zależy, czy wysokie początkowo relacje emerytury do ostatniego wynagrodzenia utrzymają się, co ma tym większe znaczenie, im wyższa jest stopa inflacji (por. tab. 2.2). Po drugie, także początkowo wysokie relacje przy niższym poziomie dochodów w danym kraju dają niższą siłę nabywczą niż niższe relacje w krajach o wyższym poziomie dochodów, inną okolicznością mogącą wyjaśnić niską ocenę zabezpieczenia emerytalnego jest słaby rozwój systemów zakładowych i indywidualnych. Z kolei kraje, w których emeryci są najbardziej zadowoleni ze swojego zabezpieczenia emerytalnego, łączą dwie okoliczności: najwyższy poziom dochodów w Unii (por. tab. 2.2) oraz wysoki udział wydatków na społeczne zabezpieczenie emerytalne (por. tab. 2.7). Poza Danią, ich systemy społeczne mają charakter ubezpieczeniowy. Rola systemów zakładowych i indywidualnych jest natomiast (poza Holandią) dość ograniczona.

Spotykane typologie systemów zabezpieczenia emerytalnego ograniczają się w zasadzie jedynie do systemów społecznych (bazowych) (Böhm 1992). Często społeczne zabezpieczenie emerytalne jest przy tym rozpatrywane jako element zabezpieczenia społecznego czy całej polityki społecznej. Posrednio jednak typologie społecznych systemów odnieść można również do pozostałych systemów zabezpieczenia. Część ze znanych typologii prezentuje typy idealne: realnie istniejące systemy mniej lub bardziej zbliżone są do wyróżnionych typów, które w czystej postaci nie występują. Niekiedy chodzi jednak (również) o klasyfikację istniejących rozwiązań, a więc o typy realne. Uznaje się przy tym, że wobec „kalejdoskopu rozwiązań” możliwa jest tylko względna, otwarta systematyka (Zacher 1991b: 96). Poniżej ograniczymy się jedynie do dwóch typologii, umożliwiających klasyfikację systemów zabezpieczenia emerytalnego w krajach Unii Europejskiej<sup>6</sup>.

Tradycyjną typologią systemów zabezpieczenia społecznego, w tym emerytalnego, jest podział na systemy ubezpieczeniowe („Bismarck”) i zaopatrzeniowe („Beveridge”). Systemy ubezpieczeniowe, w których emerytury powiązane są z uprzednimi zarobkami, pozostawiają z założenia mniej miejsca dla rozwoju pozostałych systemów zabezpieczenia, niż nastawione na zapewnienie minimum systemy zaopatrzeniowe (por. p. 1.2.2). „Klasycznym” przykładem typu ubezpieczeniowego są Niemcy, a zaopatrzeniowego Wielka Brytania<sup>7</sup>. Zaopatrzeniowe

<sup>6</sup> Por. także rozbudowaną prawniczą typologię Zachera (1991b).

<sup>7</sup> Na temat ubezpieczeniowej i zaopatrzeniowej tradycji społecznych systemów emerytalnych w Europie na przykładzie Niemiec i Wielkiej Brytanii por. Żukowski 1993a.

systemy występują poza tym w Irlandii, krajach skandynawskich i Holandii, a ubezpieczeniowe w krajach Europy kontynentalnej.

Esping-Andersen (1990) przyjął trzy kryteria klasyfikacji państw dobrobytu: dekomodifikację (stopień, w jakim świadczenia społeczne oparte są na obywatelstwie, bez względu na udział w rynku pracy), stratyfikację społeczną, ząębienie się działań państwa oraz rynku i rodziny. Na tej podstawie wyróżnił trzy typy państw dobrobytu: liberalny (np. USA i – z pewnymi ograniczeniami – Wielka Brytania), konserwatywny i korporatystyczny (np. Niemcy) i socjaldemokratyczny (np. Szwecja).

Podsumowując dotychczasową analizę, a zwłaszcza dane z tabel 2.5 i 2.7, wyróżnić można cztery grupy krajów, różniące się zakresem społecznego zabezpieczenia emerytalnego z jednej strony, a zakładowego i indywidualnego zabezpieczenia emerytalnego z drugiej strony<sup>8</sup> (tab. 2.8). Jest to umowna klasyfikacja jakościowa. Także w ramach wyróżnionych grup krajów występują znaczne różnice.

**Tabela 2.8. Klasyfikacja systemów zabezpieczenia emerytalnego w krajach Unii Europejskiej z punktu widzenia relacji wydatków na poszczególne warstwy zabezpieczenia do produktu krajowego brutto**

Zakładowe i indywidualne zabezpieczenie emerytalne	Społeczne zabezpieczenie emerytalne	
	wysokie	niskie
Wysokie	(1) Francja Holandia Szwecja (Dania)	(3) Irlandia Wielka Brytania
Niskie	(2) Austria Belgia Luksemburg Niemcy Włochy	(4) Grecja Hiszpania Portugalia

Źródło: Opracowanie własne.

W pierwszej grupie krajów (Francja, Holandia, Szwecja, z ograniczeniami Dania) wysokie są relacje dla wszystkich warstw. Te bogate kraje wydają dużo na zabezpieczenie społeczne, ale ich systemy zaopatrzeniowe są uzupełniane rozwiniętymi zabezpieczeniami zakładowymi i indywidualnymi. Francja ma

<sup>8</sup> Z reguły wysokiemu udziałowi systemów zakładowych towarzyszy duże znaczenie ubezpieczenia na życie – por. tab. 2.5 i 2.7.

ubezpieczeniowy system społeczny, ale rozwinięte systemy zakładowe i ubezpieczenie na życie. W drugiej grupie krajów (Austria, Belgia, Luksemburg, Niemcy, Włochy) wysoki jest udział zabezpieczenia społecznego, a względnie niski zakładowego i indywidualnego. Te bogate kraje mają rozbudowane ubezpieczeniowe systemy emerytalne, które pozostawiają stosunkowo mało miejsca na pozostałe warstwy zabezpieczenia. W trzeciej grupie (Irlandia, Wielka Brytania) sytuacja jest odwrotna: relatywnie wysoki udział zabezpieczenia zakładowego i indywidualnego a niski społecznego. W tych krajach społeczne emerytury są z założenia niewysokie, a rola systemów zakładowych i przezorności indywidualnej znaczna. I wreszcie czwarta grupa krajów (Grecja, Hiszpania, Portugalia) odznacza się stosunkowo niewysokim poziomem relacji dla wszystkich warstw. Kraje te posiadają ubezpieczeniowe systemy społeczne nie pozostawiające przestrzeni dla systemów zakładowych i indywidualnych, ale ich wydatki społeczne są stosunkowo niskie ze względu na niższy poziom rozwoju i względnie mniejszą „dojrzałość” systemów emerytalnych (przy niskim udziale wydatków w produkcie krajowym brutto, systemy te zapewniają wysokie emerytury – por. tab. 2.4).

Na zakończenie przeglądu systemów emerytalnych państw Unii Europejskiej dokonajmy krótkiej charakterystyki wpływu Unii na systemy poszczególnych krajów. Harmonizację, czyli ujednoczenie rozwiązań w różnych krajach, którą przez jakiś czas dyskutowano, uznano za niewykonaną ze względu na duże zróżnicowanie rozwiązań i uwarunkowań, niekoniieczną dla realizacji integracji gospodarczej i wreszcie niepożądaną z punktu widzenia zasady pomocniczości. W zakresie systemów społecznych wprowadzono zasady koordynacji dla pracowników przemieszczających się między krajami członkowskimi (ZUS 1995b). Koordynacja systemów zakładowych, dyskutowana w ostatnich latach, napotkała duże opory ze strony krajów członkowskich (Röbier 1995)<sup>9</sup>. Stosunkowo największy wpływ wywarła w ostatnim czasie realizacja rynku wewnętrznego na ubezpieczenie na życie, poprzez doprowadzenie do wspólnego rynku ubezpieczenia (Wesselkock 1995). Wpływ na regulacje krajowe wywiera także orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (np. słynna sprawa Barber w kwestii wieku emerytalnego).

O wyborze Niemiec i Wielkiej Brytanii do analizy w studiach przypadków zdecydowała odmiennosc ich systemów emerytalnych, w tym odmienna rola systemów zakładowych i indywidualnych: bardzo duża w Wielkiej Brytanii i ograniczona w Niemczech (por. tab. 2.5, 2.7 i 2.8). Wybór Niemiec i Wielkiej Brytanii daje się także łatwo uzasadnić w świetle przytoczonych wcześniej typologii, gdzie kraje te zaliczane są do odmiennych typów.

<sup>9</sup> Niemcy przykładowo bronią swojego długiego okresu nabywania uprawnień.



## 2.2. Zabezpieczenie emerytalne w Niemczech

Zakres analizy dwóch studiów przypadków: Niemiec i Wielkiej Brytanii ograniczony jest tematem pracy. Przedmiotem analizy są forma i zakres, w jakim poszczególne warstwy składają się na zabezpieczenie emerytalne w porównywanych krajach, a więc wielostopniowy charakter systemów zabezpieczenia emerytalnego. Zasięg analizy wyznaczają także ramy niniejszego podrozdziału.

Układ obu studiów przypadków jest jednolity. Po zarysie historycznym przedstawiony jest opis aktualnej sytuacji: poszczególnych warstw zabezpieczenia i ich powiązań. Następnie analizowane są dane o udziale poszczególnych warstw w zabezpieczeniu. Przedstawiona w kolejnym punkcie krótka charakterystyka uwarunkowań zabezpieczenia emerytalnego jest potrzebna nie tylko dla zrozumienia funkcjonowania obecnego systemu, ale stanowi również punkt wyjścia do charakterystyki aktualnych problemów i możliwych kierunków zmian w przyszłości. Podsumowanie, wskazujące na relacje państwa i rynku w zabezpieczeniu emerytalnym porównywanych krajów, dokonane jest na końcu pracy.

### 2.2.1. Rozwój historyczny zabezpieczenia emerytalnego

Już w średniowieczu istniały w Niemczech, podobnie jak w innych krajach, pewne formy zabezpieczenia materialnego na starość (namiastki pomocy społecznej oraz samopomoc organizowana przez cechy, gildie i bractwa). Zabezpieczenie dla zdecydowanej większości ludzi starych dawały jednak rodziny i dopiero rewolucja przemysłowa i jej społeczne konsekwencje zrodziły zapotrzebowanie na interwencję państwa w zabezpieczenie emerytalne, zwłaszcza nowej grupy społecznej – robotników (por. p. 1.1.1).

Do momentu utworzenia ubezpieczenia emerytalnego emerytury otrzymywały tylko niektóre grupy społeczne. Urzędnicy państwowi korzystali z zaopatrzenia państwowego – pierwszy przymusowy system emerytalny dla urzędników państwowych w Prusach wprowadzono w 1825 r.<sup>10</sup> W 1832 r. powstał pierwszy zakładowy system emerytalny w przedsiębiorstwie Gutehoffnungshütte i w kolejnych latach kilka dużych firm poszło tym śladem (Golinowska 1994c: 50). Mające długą tradycję bractwa w górnictwie i hutnictwie uczyniono w Prusach w 1854 r. obowiązkowymi samorządowymi instytucjami zabezpieczenia (Kaltenbach 1990:

<sup>10</sup> Do 1868 r. był to system składkowy, potem – bezskładkowy. Por. Williamson, Pampel 1993: 25.

428). Zahezcpczenia pozbawiona była jednak większość pracujących, w tym największa ich grupa – robotnicy<sup>11</sup>.

Uprzemysłowienie nastąpiło w Niemczech wyraźnie później niż w Anglii, a także kilku innych krajach zachodniej Europy. O tym, że mimo to właśnie w Niemczech ustawą z 1889 r. powołano pierwszy w świecie społeczny ubezpieczeniowy system emerytalny dla robotników, zdecydował spłot kilku okoliczności<sup>12</sup>. W nowo utworzonej Rzeszy Niemieckiej duże było zapotrzebowanie na czynniki integrujące i stabilizujące, zwłaszcza wobec rosnącej siły politycznej ruchu robotniczego. Ubezpieczenie społeczne (1883 r. chorobowe, 1884 r. wypadkowe i wreszcie emerytalne) było elementem bismarckowskiej polityki „kija” (ustawy antysocjalistyczne z lat 1878-1890) i „marchewki”<sup>13</sup>. W Niemczech słabe były także tendencje liberalne (w przeciwieństwie do Anglii), a tradycyjnie silna pozycja państwa, któremu reformatorzy społeczni przypisywali istotną rolę w rozwiązywaniu kwestii społecznej (Lampert 1994: 42 i nast.).

Kierując się politycznymi motywami, projekt Bismarcka przewidywał scentralizowany system jednolitych emerytur i rent zaopatrzeniowych. Jednak wskutek oporu Reichstagu, zwłaszcza reprezentantów klas średnich, ostatecznie stworzono zdecentralizowane i samorządowe ubezpieczenie rentowe, finansowane ze składek uzależnionych od zarobków, opłacanych po połowie przez ubezpieczonych i ich pracodawców, z dopłatą państwa do każdej emerytury i renty, zapewniające emerytury i renty inwalidzkie<sup>14</sup> powiązane z uprzednimi zarobkami. Jest paradoksem, że nazwisko Bismarcka łączy się obecnie właśnie z tymi zasadami, „typem ubezpieczeniowym” zabezpieczenia emerytalnego.

Struktura i podstawowe zasady ubezpieczenia z 1889 r. okazały się wyjątkowo trwałe. Nie uległy one zmianie w ciągu trzech różnych okresów w dziejach Niemiec – Cesarstwa, Republiki Weimarskiej oraz Trzeciej Rzeszy i w dużym stopniu utrzymane zostały w Republice Federalnej Niemiec (Zöllner 1981; Hentschel 1983; Ritter 1983). Przy wysokim stopniu ciągłości, w społecznym systemie emerytalnym wprowadzano jednak istotne innowacje, dostosowując go do zmieniających się uwarunkowań (Williamson, Pampel 1993: 22).

---

<sup>11</sup> W 1895 r. robotnicy stanowili 67,8% ogółu pracujących w gospodarce, pracownicy umysłowi – 3,3% i samodzielnie zarobkujący – 28,9%. Por. Lampert 1994: 25.

<sup>12</sup> Na temat genezy, konstrukcji i skutków niemieckiego ubezpieczenia rentowego z roku 1889 por. Żukowski 1989.

<sup>13</sup> Dla Bismarcka celem ubezpieczenia emerytalnego było „stworzenie w dużej masie ludzi pozbawionych własności konserwatywnego przekonania, które przynosi poczucie uprawnienia do renty. Kto ma rentę na swoją starość, jest o wiele bardziej zadowolony i można z nim znacznie łatwiej postępować niż z tym, kto nie ma na to żadnej nadziei”. Cyt. wg Katz 1981: 281.

<sup>14</sup> Renty rodzinne dodano w 1911 r.

Obowiązek ubezpieczenia był stopniowo rozszerzany na kolejne grupy pracujących, dla których tworzono z reguły odrębne instytucje: pracowników umysłowych (1911), rzemieślników (1939), rolników (1957), a w 1972 r. umożliwiono dobrowolne ubezpieczenie pozostałym samodzielnie zarobkującym<sup>15</sup>. Praca zarobkowa pozostała więc podstawowym kryterium objęcia bazowym systemem emerytalnym. Urzędnicy państwowi nadal są objęci odrębnym systemem zapatrzenia, finansowanym z ogólnych podatków. Dla osób podlegających ustawowemu ubezpieczeniu emerytalnemu zakładowe systemy emerytalne nabrały charakteru zabezpieczenia uzupełniającego. Odgrywały one jednak nadal ważną rolę, ponieważ emerytury społeczne były bardzo niskie, a poza tym systemem bazowym nie zostali objęci do roku 1911 wyżej zarabiający pracownicy umysłowi (Schmähl, Böhm 1994: 6). Do II wojny światowej nastąpił szybki wzrost ubezpieczenia na życie. Inflacja i reforma walutowa w 1923 r. doprowadziły jednak praktycznie do zniszczenia całego zgromadzonego kapitału i zahamowania rozwoju do II wojny światowej (Schwebler 1988a: 417).

Po II wojnie światowej w strefie radzieckiej, a potem w NRD system emerytalny został przekształcony w podobnym kierunku, jak w pozostałych krajach socjalistycznych (Oberwörder 1970; Schmähl 1990). Był to statyczny system, zapewniający niskie i mało zróżnicowane emerytury, z dużym zróżnicowaniem dla poszczególnych grup pracujących i licznymi przywilejami politycznymi. Wprowadzone w 1972 r. dodatkowe dobrowolne ubezpieczenie stanowiło część systemu bazowego. Nie istniało praktycznie w NRD zakładowe zabezpieczenie emerytalne<sup>16</sup>, a upaństwowione ubezpieczenie na życie także nie odgrywało większej roli.

W RFN natomiast rozwój społecznego systemu emerytalnego przebiegał pod znakiem kontynuacji ubezpieczeniowych tradycji. Najważniejszą zmianę w zakresie świadczeń wprowadziła reforma rentowa z 1957 r., która zrównała uprawnienia robotników i pracowników umysłowych, wprowadziła nowe zasady wymiaru rent i emerytur, znacznie je podwyższające<sup>17</sup>, oraz mechanizm waloryzacji świadczeń („rentę dynamiczną”). Doprowadziło to do zmiany funkcji emerytur – z dodatku do innych źródeł utrzymania na utrzymanie osiągniętego w ciągu całego życia zawodowego poziomu życia. Świadczeń dotyczyła również druga pod względem znaczenia zmiana w systemie emerytalnym RFN w 1972 r.,

<sup>15</sup> Odsetek pracujących objętych społecznym systemem emerytalnym wzrósł z około 54% w 1895 r. do 66% w 1949 r. i 93,6% w 1990 r. Por. Williamson, Pampel 1993: 27, 31; World Bank 1994: 357.

<sup>16</sup> Z wyjątkiem pozostałości systemów stworzonych w latach pięćdziesiątych w niektórych dużych przedsiębiorstwach, np. Zeissa. Por. Schmähl 1990: 4.

<sup>17</sup> Świadczenia wzrosły o około 60%. Por. Williamson, Pampel 1983: 235.

która wprowadziła m.in. elastyczną granicę wieku emerytalnego oraz rentę według minimalnego dochodu. Wreszcie reforma z 1989 r., która weszła w życie w 1992 r. (nazywana jest reformą z 1992 r.), miała na celu dostosowanie systemu emerytalnego do niekorzystnych trendów demograficznych i ekonomicznych, między innymi przez zapoczątkowanie podnoszenia wieku emerytalnego i ograniczenie waloryzacji (por. p. 2.2.2).

W RFN nie doszło natomiast do zmian w dziedzinie organizacji. W zakresie finansowania nastąpiło ostateczne odejście od kapitalizacji składek na rzecz repartycji. Składki, w odniesieniu do pracowników opłacane stale po połowie przez nich samych i pracodawców, rosły wraz z rozszerzaniem zakresu podmiotowego, wzrostem liczby emerytów i podnoszeniem poziomu świadczeń<sup>18</sup>. Dotacje państwa do ubezpieczenia emerytalnego przeznaczone były na sfinansowanie pozarentowych wydatków systemu<sup>19</sup>.

Po II wojnie światowej nastąpił także znaczny rozwój zakładowego i indywidualnego zabezpieczenia emerytalnego (Collinowska 1994c: 50 i nast.). Zwłaszcza w okresie powojennej odbudowy emerytury zakładowe były istotnym źródłem zabezpieczenia, ponieważ emerytury społeczne były niskie, a dla przedsiębiorstw motywem rozwoju systemów zakładowych było wykorzystywanie rezerw księgowych do wewnętrznego finansowania. Reforma rentowa w systemie bazowym z 1957 r. zmniejszyła wprawdzie „przeźnięcie” rozwoju zabezpieczenia zakładowego<sup>20</sup>, ale nie zahamowała jego wzrostu. Suma emerytury bazowej i zakładowej miała zapewnić utrzymanie poziomu życia. Stały wzrost notowało także ubezpieczenie na życie (Schwebler 1988a: 418). Całe zabezpieczenie emerytalne doprowadziło do zasadniczej zmiany w poziomie życia ludzi starych, w porównaniu z poprzednimi generacjami. W 1974 r. wprowadzono ustawę określającą warunki, jakie muszą spełniać zakładowe systemy emerytalne. Rosnący koszt emerytur zakładowych, związany z regulacjami dotyczącymi na przykład waloryzacji emerytur, a w szczególności trudna sytuacja ekonomiczna doprowadziły w ostatnich 10-15 latach do zahamowania rozwoju zakładowych systemów emerytalnych (Schmähl, Böhm 1994: 6, 7).

---

<sup>18</sup> W latach 1950-1955 łączna składka wynosiła 10%, od 1957 do 1967 r. 14%, od 1973 do 1980 r. 18%, w 1996 r. 19,2%. Por. Sozialbericht 1993: 270.

<sup>19</sup> Relacja dotacji federalnej do wydatków na renty w ubezpieczeniu rentowym robotników i pracowników umysłowych wynosiła w 1957 r. 31,8%, potem stopniowo obniżała się (wskutek powiązania z wynagrodzeniami brutto, które rosły wolniej niż wydatki na renty) do 15,0% w 1975 r., a następnie utrzymywała się w granicach 17-19%. Por. BMA 1995c: 271.

<sup>20</sup> W odróżnieniu od Wielkiej Brytanii, zabezpieczenie zakładowe i indywidualne nie było przy tym bezpośrednio uwzględniane przy zmianach systemu społecznego. Por. O'Higgins 1986: 108.

W wyniku zjednoczenia Niemiec w nowych krajach związkowych wprowadzono system zachodnioniemiecki. Zostało to sfinansowane przez ogromny transfer z Niemiec Zachodnich<sup>21</sup>. W rezultacie nastąpiło zbliżenie poziomu emerytur w obu częściach Niemiec<sup>22</sup>. Ubezpieczenie rentowe stanowi istotny element „społecznej osłony” procesu wewnętrznego zjednoczenia Niemiec („Sozialpolitische Umschau” nr 312/1995: 21). Zakładowe systemy emerytalne rozwijają się w Niemczech Wschodnich bardzo wolno, natomiast szybko wzrasta zakres ubezpieczenia na życie (por. p. 2.2.3).

## 2.2.2. Konstrukcja warstw zabezpieczenia emerytalnego

Choć zwraca się uwagę, że nie zawsze łatwe jest jednoznaczne rozgraniczenie istniejących świadczeń i instytucji zabezpieczenia emerytalnego (Kaltenbach 1990: 433), powszechnie stosowana w Niemczech koncepcja trzech „filarów” lub „warstw” dzieli ogół zabezpieczenia na publicznoprawne systemy zabezpieczenia, systemy zabezpieczenia zakładowego oraz przezorność indywidualną.

Podstawowym, bazowym systemem społecznym jest w Niemczech **ustawowe ubezpieczenie rentowe**<sup>23</sup>, które stanowi jedną z instytucji „ogólnego systemu” zabezpieczenia społecznego (Sozialbericht 1993; Piasny, Woś 1992)<sup>24</sup>. Ubezpieczenie rentowe składa się z trzech wyodrębnionych organizacyjnie części: ubezpieczenia robotników, pracowników umysłowych i ubezpieczenia brackiego<sup>25</sup> (Gollinowska 1993c; BMA 1993c: 213-334). Ubezpieczenie pracow-

<sup>21</sup> Transfery z ubezpieczenia rentowego w starych krajach związkowych do Niemiec Wschodnich wyniosły w latach 1992-1995 42 mld DM. Por. „Sozialpolitische Umschau” nr 312/1995: 20.

<sup>22</sup> Standardowa emerytura osoby z 45-letnim okresem ubezpieczenia stanowiła w 1990 r. w Niemczech Wschodnich od 29,1 do 37,3% poziomu standardowej emerytury w Niemczech Zachodnich. Od 1 stycznia 1994 r. relacja ta wzrosła do 75,3%, a od 1 lipca 1995 r. do 78,8% – Deutscher Bundestag 1995: 43. Różnice poziomu faktycznie wypłacanych emerytur są jeszcze mniejsze. Realne dochody z emerytur i rent wzrosły w nowych krajach związkowych od 1990 do 1995 r. o około 70%. Por. „Sozialpolitische Umschau” nr 312/1995: 21.

<sup>23</sup> *Gesetzliche Rentenversicherung* – obejmuje ono sytuacje starości (emerytury), inwalidztwa (renty inwalidzkie) i śmierci żywiciela (renty rodzinne). Dalej ograniczamy się, podobnie jak w przypadku innych instytucji, jedynie do części „emerytalnej”.

<sup>24</sup> Ogólny system zabezpieczenia społecznego obejmuje, poza ubezpieczeniem rentowym, ubezpieczenie chorobowe, ubezpieczenie wypadkowe, wspieranie zatrudnienia (w tym ubezpieczenie od bezrobocia), zasiłek na dzieci oraz zasiłek wychowawczy.

<sup>25</sup> Ubezpieczenie brackie ilustruje wspomniany problem przyporządkowania poszczególnych instytucji do klasyfikacji trzech warstw. Szczególne regulacje tego działu ubezpieczenia rentowego (wyższe renty, wyższe składki i wyższy udział pracodawców) oznaczają, że zapewnia ono równocześnie dodatkowe zabezpieczenie finansowane przez pracodawców, a więc jest połączeniem pierwszej i drugiej warstwy zabezpieczenia. Por. Kaltenbach 1990: 430.

ników umysłowych i ubezpieczenie brackie są zarządzane przez centralne federalne podmioty, natomiast ubezpieczenie robotników prowadzą regionalne krajowe zakłady ubezpieczeń<sup>26</sup>. Wszystkie instytucje ubezpieczenia rentowego są korporacjami prawa publicznego, podlegającymi nadzorowi państwa, z samorządem złożonym w równej części z przedstawicieli ubezpieczonych i pracodawców.

Listawowe ubezpieczenie rentowe jest obowiązkowe dla wszystkich pracowników najemnych (robotników i pracowników umysłowych), niezależnie od wysokości ich zarobków<sup>27</sup>. Pewne kategorie samodzielnie zarobkujących (np. rzemieślnicy i twórcy) są także objęte obowiązkiem ubezpieczenia, natomiast wszyscy pozostali samodzielni mogą ubezpieczyć się na swój wniosek jako ubezpieczeni obowiązkowo<sup>28</sup>. Wreszcie wszystkie osoby zamieszkałe w Niemczech mogą ubezpieczyć się dobrowolnie, przy czym zakres przedmiotowy dobrowolnego ubezpieczenia jest węższy niż obowiązkowego<sup>29</sup>.

Ubezpieczenie rentowe finansowane jest ze składek opłacanych za pracowników – od pierwszego systemu Bismarcka – w równych częściach przez ubezpieczonych i pracodawców. Składkę (w 1996 r. w łącznej wysokości 19,2%) opłaca się od dochodów poniżej granicy wymiaru składki (w 1996 r. 8000 DM miesięcznie w starych krajach związkowych<sup>30</sup>). Od systemu Bismarcka państwo stale dofinansowywało ubezpieczenie rentowe. Dotacji federalnej (*Bundeszuschuß*), która według reformy rentowej z 1957 r. służyła finansowaniu wydatków nie związanych bezpośrednio ze starością, przypisuje się od reformy z 1992 r. funkcję odciążającą i wyrównującą; jest ona wyrazem gwarantowania przez państwo funkcjonowania ubezpieczenia rentowego w zmieniających się warunkowaniach demograficznych i ekonomicznych. Dotacją, której wysokość powiązana jest obecnie nie tylko z wysokością zarobków, ale dodatkowo

---

<sup>26</sup> Odrębne federalne instytucje prowadzą ubezpieczenie pracowników kolei i marynarzy.

<sup>27</sup> Jednak obowiązkiem ubezpieczenia nie jest objęte zatrudnienie w niewielkim wymiarze (m.in. gdy zarobki miesięczne nie przekraczały w 1996 r. 590 DM na Zachodzie, a 500 DM na Wschodzie). Natomiast granica obowiązku ubezpieczenia w ubezpieczeniu rentowym pracowników umysłowych została zniesiona w 1968 r.

<sup>28</sup> Ta konstrukcja („ubezpieczenia obowiązkowego na wniosek”) jest używana dla podkreślenia, że tak ubezpieczonym przysługują takie same prawa, jak ubezpieczonym obowiązkowo, w odróżnieniu od dobrowolnie ubezpieczonych. Por. BMA 1995c: 220.

<sup>29</sup> Nie przysługuje m.in. wcześniejsza emerytura dla kobiet ani emerytura z tytułu bezrobocia. Por. BMA 1995c: 222

<sup>30</sup> W nowych krajach związkowych granica wymiaru składki jest niższa (1996 r. 6800 DM), w ubezpieczeniu brackim – wyższa (1996 r. – stare kraje 9800 DM, nowe 8400 DM). Por. „Sozialpolitische Umschau” nr 431/1995. Granica wymiaru składki odpowiada mniej więcej 180% przeciętnego wynagrodzenia brutto wszystkich ubezpieczonych.

z wysokością składki<sup>31</sup>, będzie więc w przyszłości stanowiła coraz większą część wydatków na renty (BMA 1995c: 272)<sup>32</sup>. Jak wspomniano, dużą część (w 1993 r. około 20%, Sozialbericht 1993: 198) wpływów ubezpieczenia rentowego we wschodnich Niemczech stanowią transfery z Zachodu. Ubezpieczenie rentowe finansowane jest metodą repartycji na podstawie „umowy pokoleniowej”<sup>33</sup>, przy rezerwie technicznej, która według reformy z 1992 r. nie powinna być niższa niż jednomiesięczne wydatki.

Warunkiem nabycia prawa do emerytury jest osiągnięcie wieku emerytalnego (w zasadzie 65 lat dla obu płci) oraz wykazanie się minimalnym 5-letnim okresem ubezpieczenia. Na okres ubezpieczenia składa się oprócz okresów składkowych (łącznie z okresami wychowania dzieci – od 1992 r. po 3 lata na każde dziecko) kilka kategorii okresów nieskładkowych. Istniejące obecnie niższe granice wieku emerytalnego: 60 lat dla kobiet i bezrobotnych oraz 63 lata dla osób z 35-letnim okresem ubezpieczenia, będą – zgodnie z reformą z 1992 r. – podnoszone od roku 2001 do ustawowej granicy 65 lat. Granica 60 lat pozostanie jedynie dla inwalidów z długim stażem ubezpieczeniowym. Po podniesieniu wieku emerytalnego w wymienionych sytuacjach można będzie przejść na emeryturę do 3 lat przed osiągnięciem wieku emerytalnego, ale emerytura będzie wówczas obniżana o 0,3% za każdy miesiąc (BMA 1995c: 232–234). Z kolei za każdy miesiąc odroczenia emerytury po ukończeniu 65 roku życia przysługuje zwiększenie emerytury o 0,5%. Osoby pobierające emeryturę z tytułu normalnego wieku emerytalnego 65 lat mogą pracować bez ograniczeń. Natomiast przy emeryturach z tytułu niższego wieku można dodatkowo zarabkować tylko do określonej wysokości<sup>34</sup>. Reforma z 1992 r. wprowadziła także możliwość stopniowego ograniczania zatrudnienia i pobierania częściowej emerytury (w wysokości 1/3, 1/2 lub 2/3 pełnej emerytury).

Wysokość emerytury oblicza się na podstawie zarobków z całego okresu ubezpieczenia i liczby lat ubezpieczenia. Zarobki danej osoby odnoszone są do przeciętnych zarobków wszystkich ubezpieczonych, a tak obliczona relacja (*Entgeltpunkte*) przenoszona jest na aktualną wartość emerytury<sup>35</sup>. Ta ostatnia

---

<sup>31</sup> Reforma z 1992 r. wprowadziła mechanizm samoregulacji, wiążący waloryzację, stopę składki i dotację federalną. Por. BMA 1995c: 267.

<sup>32</sup> W 1994 r. dotacja federalna stanowiła 19,4% wydatków na emerytury i renty w ubezpieczeniu robotników i pracowników umysłowych oraz 10,8% wydatków budżetu federalnego. Por. BMA 1995c: 271.

<sup>33</sup> *Generationenvertrag*. Por. Zacher 1991b: 38–41.

<sup>34</sup> W 1986 r. 590 DM na Zachodzie i 500 DM na Wschodzie.

<sup>35</sup> Aktualna wartość emerytury odpowiada miesięcznej emeryturze, którą można uzyskać w ciągu roku przy zarobkach równych przeciętnym zarobkom brutto wszystkich ubezpieczonych. Por. BMA 1995c: 250

jest ustalona na takim poziomie, aby emerytura osoby z 45-letnim okresem ubezpieczenia i zarobkami z całego okresu na poziomie przeciętnym dla wszystkich ubezpieczonych wynosiła 70% bieżącego średniego wynagrodzenia netto (Gollnowska 1993c: 57)<sup>36</sup>. Aktualna wartość emerytury (a tym samym wszystkie emerytury), jest podnoszona co roku 1 lipca (w nowych krajach związkowych co pół roku), stosownie do wzrostu przeciętnego wynagrodzenia netto<sup>37</sup>. Emerytury są w większości nieopodatkowane<sup>38</sup>.

W niemieckim ubezpieczeniu rentowym nie ma emerytury minimalnej. Ale w 1972 r. wprowadzono i w reformie z 1992 r. podtrzymano (w odniesieniu do okresu do 1991 r.) w nieco zmodyfikowanej formie emeryturę według minimalnych dochodów – zasady podwyższania świadczeń osobom o niskich zarobkach. Przejściowo najniższe emerytury w nowych krajach związkowych są także uzupełniane o tzw. dodatek socjalny.

Emerytura z ustawowego ubezpieczenia rentowego pełni więc funkcję zastąpienia dochodów. Przy odpowiednio długim okresie ubezpieczenia pozwolić ma ona na utrzymanie poziom życia zbliżonego do okresu aktywności zawodowej. Jest to emerytura dynamiczna, zapewniająca emerytowi udział we wzroście ogólnego dobrobytu.

Oprócz ustawowego ubezpieczenia rentowego do pierwszej warstwy zabezpieczenia emerytalnego zaliczane są jeszcze inne instytucje (Kaltenbach 1990: 435). „Systemy specjalne” (Sozialbericht 1993) to pomoc na starość dla rolników oraz zawodowe zakłady zaopatrzenia. Pomoc na starość dla rolników, określana także po reformie z 1994 r. mianem zabezpieczenia emerytalnego rolników (BMA

---

<sup>36</sup> Dla przykładu kobieta, która przez 20 lat opłacała składki od wynagrodzenia równego połowie przeciętnych (lub przez 10 lat od przeciętnego wynagrodzenia) nabyła 10 punktów emerytalnych. Za wychowanie dwóch dzieci uzyskuje  $2 \times 0,75 = 1,5$  punktu. Aktualna wartość emerytury wynosiła w starych krajach związkowych od 1 lipca 1995 r. 46,23 DM. Emerytura będzie wynosiła w tym przypadku  $11,5 \times 46,23 = 531,65$  DM.

<sup>37</sup> Według reformy z 1957 r. podstawą waloryzacji był wzrost wynagrodzeń brutto, co – wskutek wzrostu obciążeń podatkami i składkami, a tym samym wolniejszego wzrostu wynagrodzenia netto niż brutto – prowadziło do szybszego wzrostu emerytur niż płac netto. Od połowy lat siedemdziesiątych parokrotnie ograniczono waloryzację. Reforma z 1992 r. wprowadziła ostatecznie waloryzację według wynagrodzeń netto. Por. BMA 1995c: 254, 255.

<sup>38</sup> Dla celów opodatkowania przyjmuje się, że emerytura składa się z części „kapitałowej” (zgromadzonych oszczędności) i części „oprocentowania” (która narasta dopiero po nabyciu uprawnień). Ta pierwsza jest wolna od podatku, ta druga podlega opodatkowaniu. W 1994 r. emerytura samotnego emeryta, który przeszedł na emeryturę po ukończeniu 65 roku życia, była wolna od podatku, jeżeli nie przekraczała 2448 DM w miesiącu. Por. BMA 1995c: 265.



1995c: 539-565), zapewnia – w odróżnieniu od wszystkich pozostałych systemów pierwszej warstwy, stanowiących samodzielne (regulame) zabezpieczenie na starość – emerytury pomyślane jako częściowe (podstawowe) zabezpieczenie. System ten realizuje także cele z zakresu polityki rolnej i świadczenia są finansowane w większości z dotacji federalnych<sup>39</sup>. Zawodowe zakłady zaopatrzenia (BMA 1995c: 500-506) obejmują osoby wykonujące wolne zawody zrzeszone w izbach zawodowych (m.in. lekarze, aptekarze, adwokaci) – zarówno samodzielnie zarobkujących, jak i pracowników. Emerytury, finansowane wyłącznie z kapitalizowanych składek ubezpieczonych, mają zapewnić utrzymanie osiągniętego poziomu życia.

Do pierwszej warstwy zabezpieczenia emerytalnego jest zaliczane także zaopatrzenie urzędników (BMA 1995c: 507-519). Ten duży system obejmuje urzędników federacji, krajów związkowych i gmin, sędziów i żołnierzy. Wysokość emerytur, finansowanych w całości ze środków publicznych (podatków), zależy od długości służby i wysokości poborów. Po 40 latach służby (do 1992 r. – 35) emerytura urzędnicza osiąga 75% najwyższych (ostatnich) poborów. System ten realizuje tym samym równocześnie funkcję drugiej warstwy zabezpieczenia (Kaltenbach 1990: 435).

Pomoc społeczna nie jest w Niemczech zaliczana do pierwszej warstwy zabezpieczenia emerytalnego. Wypełnia ona luki pozostawione przez inne systemy świadczeń społecznych (BMA 1995c: 621-648). Może więc pełnić funkcję podstawowego zabezpieczenia dla osób, które nie nabyły uprawnienia do emerytury z systemów społecznych, a także dla tych, których uprawnienie jest niewielkie, na przykład ze względu na krótki okres ubezpieczenia. W powyższych sytuacjach pomoc społeczna zapewnia uzupełnienie dochodów do ustalonych wielkości. Nie ma w Niemczech specjalnych świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej dla ludzi starszych.

Drugą warstwę zabezpieczenia stanowią zakładowe systemy emerytalne (Gollinowska 1994c; Wemer, Hagen 1993; Schmähl, Böhm 1994). Mianem zakładowego zaopatrzenia emerytalnego (*betriebliche Altersversorgung*) określa się w Niemczech wszystkie świadczenia zaopatrzenia na starość, inwalidzkiego lub po zmarłym żywicielu, które „zapewnia prywatny lub publiczny pracodawca swoim pracownikom lub członkom ich rodzin, bezpośrednio lub przez samodzielne prawnie podmioty zaopatrzenia, w związku ze stosunkiem pracy” (Kaltenbach 1990: 436). Najpierw omówione zostanie zabezpieczenie w sektorze prywatnym, następnie – publicznym.

<sup>39</sup> W 1993 r. pokrywały one 77% wydatków na świadczenia. Por. Sozialbericht 1993: 211.

Zakładowe systemy emerytalne w sektorze prywatnym nie są w Niemczech obowiązkowe. Zapewnienie zabezpieczenia zakładowego może opierać się na jednostkowych porozumieniach (między pracodawcą a pracownikiem), na porozumieniach zakładowych (dotyczących całego zakładu lub grupy pracowniczej) albo na układzie zbiorowym (w odniesieniu do całej branży). O ile państwo pozostawia pracodawcy pełną swobodę decyzji o utworzeniu systemu zakładowego, to równocześnie stwarza ramy prawne dla funkcjonujących systemów. Ustawa o doskonaleniu zakładowego zaopatrzenia emerytalnego z 1974 r. chroni prawa pracowników przez określone obowiązkowe warunki minimalne, jakie muszą spełniać przyrzeczenia zaopatrzenia (*Versorgungszusagen*). Uważa się, że normy minimalne nie są sprzeczne z zasadą dobrowolności, dopóki nie ma ustawowego obowiązku wprowadzenia zabezpieczenia zakładowego<sup>40</sup>.

Wyróżnia się cztery formy zakładowego zabezpieczenia emerytalnego na podstawie tego, jaki podmiot prowadzi system. Przy przyrzeczeniu bezpośrednim podmiotem jest pracodawca, który finansuje świadczenia poprzez regulame odpisy na emerytury („rezerwy księgowe”), dokonywane w okresie pracy danej osoby w zakładzie. Przy drugiej formie, tzw. ubezpieczeniu bezpośrednim, pracodawca zawiera na rzecz pracowników umowy ubezpieczenia na życie. Podmiotem zabezpieczenia zakładowego jest tutaj towarzystwo ubezpieczeniowe, pracodawca jest ubezpieczającym i płacącym składki, a pracownik jest ubezpieczonym. Stosownie do zakresu zabezpieczenia w grę wchodzić mogą umowy jednostkowe lub grupowe. Zabezpieczenie zakładowe mogą także, po trzecie, prowadzić tzw. kasy emerytalne. Są to instytucje utworzone przez pracodawcę lub grupę pracodawców, ale niezależne prawnie jako samodzielne osoby prawne (najczęściej towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych). Podlegają one ogólnemu nadzorowi ubezpieczeniowemu. Podobnie samodzielne są także, po czwarte, kasy zapomogowe, mające z reguły formę prawną zarejestrowanego stowarzyszenia, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub fundacji. W odróżnieniu od kas emerytalnych, kasy zapomogowe nie zapewniają roszczenia do świadczeń. Wszystkie systemy zakładowe w Niemczech są chronione na wypadek niewypłacalności. Towarzystwa ubezpieczeniowe i kasy emerytalne podlegają ściślemu nadzorowi ubezpieczeniowemu. Natomiast gwarancją wypłacalności przy przyrzeczeniu bezpośrednim i kasie zapomogowej jest obowiązkowe ubezpieczenie na wypadek niewypłacalności.

<sup>40</sup> W Niemczech przyjmuje się powszechnie, że zakładowe zabezpieczenie z definicji jest dobrowolne. Por. Werner, Hagen 1993: 39. Podobnie pojęcie zakładowej polityki socjalnej, której istotną część stanowi zabezpieczenie zakładowe, ograniczane jest z reguły do działań dobrowolnych pracodawcy. Por. Hax 1988: 77.

Do form zakładowego zabezpieczenia emerytalnego zaliczono także wpłacanie przez pracodawcę składki na podwyższone ubezpieczenie pracowników w ustawowym ubezpieczeniu rentowym. Od 1992 r. jest to możliwe już tylko w odniesieniu do pracowników, którzy urodzili się przed 1942 r. lub opłacili do 1992 r. przynajmniej jedną składkę na podwyższone ubezpieczenie.

Przyrzeczenie bezpośrednie i kasy zapomogowe są finansowane wyłącznie przez pracodawcę. W finansowaniu niektórych kas emerytalnych uczestniczą pracownicy (ich składka jest z reguły niższa niż pracodawcy). Na ubezpieczenie bezpośrednie pracownik także wpłaca niekiedy składkę, a nawet czasami w całości ją finansuje (Schmähel, Böhm 1994: 11).

Wiek emerytalny w systemach zakładowych odpowiada z reguły warunkom w systemie bazowym. Pracownik zachowuje roszczenie do emerytury zakładowej także w razie opuszczenia zakładu pracy, ale pod warunkiem, że w tym momencie miał ukończone 35 lat oraz przyrzeczenie dla niego emerytury w zakładzie trwało co najmniej 10 lat albo pracował w zakładzie co najmniej 12 lat, a przyrzeczenie emerytury trwało co najmniej 3 lata. Powyższą regulację wprowadziła ustawa z 1974 r. W porównaniu z innymi krajami okres nabywania uprawnień jest więc w Niemczech wyjątkowo długi (Schmähel 1991a).

Występuje kilka sposobów określania wysokości emerytury zakładowej. System zaopatrzenia całkowitego oznacza, że pracodawca przyrzeka uzupełnić pracownikowi emeryturę z ubezpieczenia rentowego do określonego procentu (np. 70%) ostatnich zarobków netto. W sytuacji ograniczania emerytur ustawowych pracodawca musiałby płacić coraz wyższą emeryturę, co powoduje spadek zainteresowania tą formą. Najczęstszą formą (według badań z 1988 r. w prawie połowie firm z systemami zakładowymi; Schmähel, Böhm 1994: 14) są emerytury z określoną kwotą (często zróżnicowane według stażu pracy). Na drugim miejscu pod względem zasięgu są systemy wiążące wysokość emerytury z uprzednimi zarobkami, z reguły z ostatniego, a znacznie rzadziej z całego okresu pracy. Wreszcie niewielki jest nadal udział systemów ze zdefiniowaną składką (w ubezpieczeniu bezpośrednim i w kasach emerytalnych). Badania wskazują, że pracownicy z niższymi wynagrodzeniami otrzymują z reguły przyrzeczenia emerytury w określonej wysokości, natomiast emerytury osób na wyższych stanowiskach są z reguły powiązane z ostatnimi zarobkami. Granica wymiaru składki w ubezpieczeniu rentowym powoduje bowiem większą „lukę w zaopatrzeniu” u osób wyżej zarabiających (Schmähel, Böhm 1994: 15).

Ustawa z 1974 r. przewiduje obowiązek pracodawcy rewizji co 3 lata wysokości wypłacanych przez niego emerytur z punktu widzenia ich relacji do wzrostu kosztów utrzymania. Pozostawiono jednak pracodawcy pełną swobodę

decydowania o sposobie i wysokości indeksacji. Z badań wynika, że około 50% wypłacanych emerytur nie było ani razu waloryzowanych (Golinowska 1994c: 73; por. p. 2.2.3).

Opodatkowanie zależy od metody finansowania zabezpieczenia. Generalnie, pracodawca może odliczyć od podatku swoje wpłaty na zabezpieczenie emerytalne (tylko przy kasach zapomogowych do ustalonej wysokości, w pozostałych formach – w całości). Natomiast pracownik płaci podatek od składek pracodawcy (i ewentualnie swoich) do kas emerytalnych i ubezpieczenia bezpośredniego (powyżej pewnej niewysokiej kwoty). Odwrotnie jest w przypadku świadczeń – te z przyrzeczenia bezpośredniego i kas zapomogowych podlegają opodatkowaniu (od części powyżej 40% świadczenia lub określonej kwoty), natomiast emerytury z kas emerytalnych i ubezpieczenia bezpośredniego są opodatkowane w niewielkiej części (jak emerytury z ustawowego ubezpieczenia rentowego).

W sektorze publicznym dodatkowe zaopatrzenie (*Zusatzversorgung*) jest uregulowane w układach zbiorowych i obejmuje niemal wszystkich pracowników (BMA 1995c: 521-537; Schmähl, Böhm 1994: 19-23). Największy system prowadzi Zakład Zaopatrzenia Federacji i Krajów Związkowych. Wyłącznym źródłem finansowania są składki pracodawcy. Prawo do emerytury nabywane jest po pięciu latach pracy. Wysokość świadczenia zależy od długości pracy i realizuje koncepcję zaopatrzenia całkowitego: dodatkowa emerytura ma uzupełnić emeryturę z ubezpieczenia rentowego, przy czym punktem odniesienia jest poziom świadczeń urzędników państwowych. Powyższe zasady zabezpieczenia zakładowego w sektorze publicznym są więc znacznie korzystniejsze niż w sektorze prywatnym (Schmähl, Böhm 1994: 23).

Zakładowe zabezpieczenie emerytalne jest niekiedy zaliczane do zabezpieczenia społecznego w całości (Sozialbericht 1993), niekiedy tylko dodatkowe zaopatrzenie w sektorze publicznym (BMA 1995c).

Wreszcie trzecią warstwę stanowi **przezorność indywidualna (prywatna)**<sup>41</sup>. Występuje tu zapewne największa różnorodność instrumentów, przy czym często trudno wyodrębnić przezorność w celu zabezpieczenia na starość od innych motywów. W najszerszym ujęciu przezorność indywidualna obejmuje całe oszczędności gospodarstw domowych. Obok zabezpieczenia na starość służą one jednak wielu innym celom (m.in. oszczędności na mieszkanie, kształcenie dzieci, nieprzewidziane wypadki) (Kaltenbach 1990: 437, 438). Jako

---

<sup>41</sup> *Individuelle (private) Vorsorge.*

instrumenty prywatnego zabezpieczenia na starość wchodzą w grę różne formy tworzenia majątku – przez oszczędności w banku, zakup papierów wartościowych, inwestycje w nieruchomości (Gaulke 1994). Zgodnie z przyjętą w pracy koncepcją ograniczamy się tutaj do ubezpieczenia na życie, do którego zresztą niekiedy ograniczane jest pojęcie trzeciej warstwy zabezpieczenia emerytalnego (Wesselkock 1995; Gebhardt, Thiede 1995).

Z punktu widzenia ubezpieczyciela, ubezpieczenie na życie nie różni się od jednej z form zabezpieczenia zakładowego – ubezpieczenia bezpośredniego. Jednak w ubezpieczeniu na życie ubezpieczającym jest sam pracownik, bez powiązań z przedsiębiorstwem, w którym jest zatrudniony (Werner, Hagen 1993: 81). Oprócz tego oczywiście także osoba samodzielnie zarabkująca lub nie pracująca zawodowo może zawrzeć umowę ubezpieczenia na życie.

Ubezpieczenie na życie służyć może przy tym także, obok zabezpieczenia na starość, innym celom, w szczególności zabezpieczeniu materialnemu rodziny w razie śmierci ubezpieczonego (funkcja „renty rodzinnej”) czy pokryciu wydatków związanych z małżeństwem lub kształceniem (Schwebler 1988a: 418). Późny wiek końcowy zawieranych umów mieszanego kapitałowego ubezpieczenia na życie (w 1993 r. średnio 64 lata, a dla najmłodszych osób, w wieku 15-19 lat, 55 lat) interpretowany jest jako jednoznaczny wskaźnik, że ubezpieczenie na życie jest w Niemczech instrumentem zabezpieczenia na starość i na wypadek śmierci żywiciela („Die deutsche Lebensversicherung”, Jahrbuch 1995: 51, 52).

Ubezpieczenie na życie w Niemczech obejmuje szeroką paletę form ubezpieczenia (Schwebler 1988a: 419-421; Hagelschuer 1987) o zróżnicowanej popularności. Polisy indywidualne stanowią około 90% zawieranych ubezpieczeń według sumy ubezpieczenia, grupowe – około 10% („Die deutsche Lebensversicherung”, Jahrbuch 1995: 26, 27). Zdecydowanie najpopularniejsze jest indywidualne ubezpieczenie kapitałowe, w tym tradycyjnie dominująca forma: mieszane ubezpieczenie na wypadek śmierci i dożycie (61,1% sumy ubezpieczeń nowo zawartych w 1993 r.). Drugie pod względem zakresu są ubezpieczenia ryzyka (pokrywające jedynie ryzyko śmierci) – 17,0% w 1993 r. Rosnie popularność prywatnego ubezpieczenia rentowego (Schwebler 1988b), którego udział w sumie nowo zawieranych ubezpieczeń wzrósł od 1980 r. około 3 razy (w 1993 r. 13,4%) („Die deutsche Lebensversicherung”, Jahrbuch 1995: 50, 51). Większość świadczeń z ubezpieczenia na życie ma postać jednorazowych wypłat kapitału (w 1994 r. 57% wypłaconych świadczeń; „Die deutsche Lebensversicherung”, Jahrbuch 1995: 19). Eliminuje to dla ubezpieczyciela problem waloryzacji wypłacanych rent.

Zaangażowanie państwa w ubezpieczeniu na życie polega na regulacji, nadzorze (Federalny Urząd Ubezpieczeń) oraz zachętach podatkowych. Tak zwany przywilej podatkowy ubezpieczenia na życie polega przede wszystkim na zwolnieniu z opodatkowania dochodów z odsetek po co najmniej 12 latach trwania ubezpieczenia. Oprócz tego składki na ubezpieczenie można odpiścić od podatku, ale do górnych granic, które z reguły są już przekraczane przez składki na system społeczny (Gaulke 1994: 237).

### 2.2.3. Zasięg i znaczenie poszczególnych warstw w całości zabezpieczenia

Pomimo popularności w Niemczech koncepcji „systemu trzech filarów” nie zestawiano dotąd danych o całym zabezpieczeniu emerytalnym<sup>42</sup>. Nlżejsze rozważania opierają się na różnych źródłach, co może ograniczać porównywalność niektórych danych.

Według badań z 1992 r. ustawowe ubezpieczenie rentowe obejmowało 44,6 mln ubezpieczonych (35,1 mln w starych i 9,5 mln w nowych krajach związkowych). Oznacza to, że ubezpieczenie rentowe robotników i pracowników umysłowych obejmowało ponad cztery piąte ludności w wieku od 20 do 65 lat: 84% mężczyzn i 82% kobiet (BMA 1995c: 218). Pozostałe systemy zaliczane do pierwszej warstwy zabezpieczenia emerytalnego obejmowały: system rolniczy 0,4 mln osób (w 1958 r. prawie 0,8 mln), zawodowe zakłady zaopatrzenia (wclnych zawodów) ponad 0,4 mln, zaopatrzenie urzędników około 1,9 mln osób (BMA 1995c : 501, 507, 540). Łącznie społecznym (bazowym) zabezpieczeniem emerytalnym objęta jest niemal cała ludność pracująca. Podstawową grupę nie objętą zabezpieczeniem emerytalnym stanowią osoby pracujące w niewielkim wymiarze, z zarobkami poniżej granicy obowiązku ubezpieczenia<sup>43</sup>.

Najnowsze dokładniejsze dane statystyczne o zakładowym zabezpieczeniu emerytalnym, pochodzące z badania Federalnego Urzędu Statystycznego na dzień 31 grudnia 1990 r., zostały opublikowane w 1994/1995 r. (Heppert 1994; 1995; Statistisches Bundesamt 1995: 604 - 607)<sup>44</sup>. Zakładowy system emerytalny posia-

<sup>42</sup> Pierwsza próba por. Cebhardt, Thiede 1995.

<sup>43</sup> Według badań z 1992 r. było 4,5 mln osób nie objętych, ze względu na niewielkie rozmiary zatrudnienia, obowiązkiem ubezpieczenia. Por. BMA 1995c: 221. Część tych osób objęta jest jednak ubezpieczeniem rentowym z tytułu innej pracy w większym wymiarze lub bezrobocia, część stanowią emeryci i renciści.

<sup>44</sup> Badania obejmowały 683 tys. przedsiębiorstw zatrudniających co najmniej 3 pracowników z prawie wszystkich branż – z wyjątkiem rolnictwa – tylko sektora prywatnego.

dalo 32,4% badanych przedsiębiorstw, a przyrzeczenie zaopatrzenia miało 46,2% pracowników<sup>45</sup>. Odsetek pracowników objętych zabezpieczeniem zakładowym jest tym większy, im większa firma<sup>46</sup>, oraz jest on zróżnicowany według gałęzi gospodarki<sup>47</sup>. Spośród ogółu pracowników zatrudnionych w przedsiębiorstwach posiadających zakładowy system emerytalny częściej objęci nim byli mężczyźni (70,2%) niż kobiety (53,7%), częściej zatrudnieni w pełnym wymiarze (67,9%) niż pracujący w niepełnym wymiarze (39,6%), a także częściej pracownicy umysłowi na kierowniczych stanowiskach (78,2%) niż pozostali pracownicy umysłowi (65,6%) i robotnicy (63,8%). W porównaniu z danymi z badań w 1976 r. stwierdzono spadek zasięgu zakładowego zabezpieczenia emerytalnego. W sektorze publicznym, który zatrudniał w 1992 r. 4,5 mln pracowników (Datenreport 1994: 244), dodatkowe zaopatrzenie emerytalne obejmuje wszystkich pracowników.

W roku 1994 było zawartych w Niemczech 81,2 mln umów ubezpieczenia na życie („Die deutsche Lebensversicherung“, Jahrbuch 1995: 28). W przeciwieństwie do zabezpieczenia zakładowego, zakres ubezpieczenia na życie wzrasta. Według badań z 1993 r. przynajmniej jedną umowę ubezpieczenia na życie miało ponad 84% gospodarstw domowych samodzielnie zarobkujących, 81,7% gospodarstw robotniczych i 77,4% gospodarstw pracowników umysłowych. Zasięg ubezpieczenia na życie w nowych krajach związkowych odpowiada już przy tym mniej więcej zasięgowi na Zachodzie (Wesselkock 1995: 696).

W lipcu 1994 r. z ustawowego ubezpieczenia rentowego wypłacono 12,1 mln emerytur: 9,6 mln w starych i 2,5 mln w nowych krajach związkowych. Liczba emerytur i rent stopniowo wzrasta, przy czym wzrósł udział emerytur (z 52% w 1987 r. do 63,0% w 1994 r.), spadł rent rodzinnych (w 1994 r. 30,4%), a zwłaszcza inwalidzkich (8,8%) (Statistisches Bundesamt 1995: 465; Sozialbericht 1993: 197).

W systemie rolniczym wypłacano w 1994 r. 0,5 mln, a w zawodowych zakładach zaopatrzenia około 74 tys. emerytur i rent, natomiast w zaopatrzeniu

---

<sup>45</sup> Spośród pracowników z przyrzeczeniem zaopatrzenia 54,2% objętych było przyrzeczeniem bezpośrednim, 19% kasami emerytalnymi, 13,8% ubezpieczeniem bezpośrednim i 13,1% kasami zapomogowymi.

<sup>46</sup> O ile w przedsiębiorstwach zatrudniających od 3 do 9 pracowników zabezpieczeniem zakładowym objętych było 13,2% pracowników, to w przedsiębiorstwach zatrudniających ponad 1000 pracowników odsetek ten wynosił 72,1, a w firmach zatrudniających 5000 i więcej pracowników 86,7.

<sup>47</sup> Od 15,3% w usługach i 24,9% w transporcie i komunikacji do 58,7% w przemyśle, 63% w budownictwie i 76,7% w bankowości i ubezpieczeniach.

urzędników wypłacano w 1992 r. niecałe 0,7 mln emerytur (BMA 1995c: 501, 509, 542). W ustawowym ubezpieczeniu rentowym, a zwłaszcza w systemie rolniczym, coraz wyższa jest relacja liczby emerytów do liczby ubezpieczonych. W 1992 r. na 100 ubezpieczonych w ubezpieczeniu rentowym robotników i pracowników umysłowych przypadło 47 emerytów i rencistów (bez rent sierocych) (BMA 1995c: 216). W końcu 1990 r. w badanych przedsiębiorstwach sektora prywatnego wypłacano około 1,5 mln emerytur z zakładowego zaopatrzenia emerytalnego (Heppt 1995: 158). Brak danych o liczbie wypłaconych świadczeń z ubezpieczenia na życie.

Wydatki na świadczenia z poszczególnych podsystemów zabezpieczenia emerytalnego w Niemczech prezentuje tabela 2.9. Dla porównywalności danych uwzględnione są w niej nie tylko emerytury, ale także pozostałe renty. Łączne wydatki na zabezpieczenie emerytalne stanowiły w 1994 r. 14,6% produktu krajowego brutto. Relacja ta wzrosła wyraźnie w stosunku do

**Tabela 2.9. Wydatki na świadczenia z zabezpieczenia emerytalnego w Niemczech w latach 1970<sup>a</sup> i 1994**

Warstwa zabezpieczenia	1970		1994	
	mld DM	% PKB <sup>b</sup>	mld DM	% PKB <sup>b</sup>
Ubezpieczenie rentowe <sup>c</sup>	51,81	7,7	335,49	10,1
System rolniczy <sup>d</sup>	0,89	0,1	5,80	0,2
Wolne zawody <sup>e</sup>	0,20	0,0	2,75	0,1
Emerytury urzędników	15,83	2,3	49,87	1,5
Razem pierwsza warstwa	68,73	10,1	393,91	11,9
Zakładowe zaopatrzenie emerytalne	3,05	0,5	23,39	0,7
Dodatkowe zaopatrzenie (w sektorze publicznym)	1,73	0,3	13,70	0,4
Razem druga warstwa	4,78	0,8	37,09	1,1
Ubezpieczenie na życie	2,99	0,4	54,04	1,6
Razem zabezpieczenie emerytalne	76,50	11,3	485,04	14,06

Objaśnienia.

<sup>a</sup> RFN w granicach do 1990 r.

<sup>b</sup> PKB – produkt krajowy brutto (*Bruttoinlandsprodukt*).

<sup>c</sup> Ubezpieczenie rentowe robotników, pracowników umysłowych i brackie.

<sup>d</sup> Pomoc na starość dla rolników

<sup>e</sup> Zakłady zaopatrzenia.

Źródło: Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung 1995a: 123, 125; „Die deutsche Lebensversicherung“, Jahrbuch 1973: 24; Jahrbuch 1995: 19; obliczenia własne.



1970 r. (z 11,3%), przy czym wzrost udziału zaopatrzenia zakładowego i ubezpieczenia na życie był wyższy niż ubezpieczenia rentowego, przy tym wyraźnie większą dynamikę wykazywało ubezpieczenie na życie, którego udział w całości zabezpieczenia emerytalnego wzrósł czterokrotnie, przy powiększeniu o około 1/3 zabezpieczenia zakładowego. Zabezpieczenie społeczne zdecydowanie jednak dominuje. Wydatki na emerytury i renty z ustawowego ubezpieczenia rentowego stanowiły w 1994 r. ponad 2/3 łącznych wydatków zabezpieczenia emerytalnego, a wszystkie instytucje pierwszej warstwy łącznie – ponad 4/5. Zaopatrzenie urzędników to drugi pod względem wydatków system emerytalny, z zabezpieczenia zakładowego pochodzi niecałe 8% całości wydatków, z ubezpieczenia na życie – około 11%<sup>46</sup>.

Świadczenia ustawowego ubezpieczenia rentowego stanowią około 30% łącznych wydatków na świadczenia społeczne (łącznie z zakładowymi). Charakterystyczne jest jednak, że ich udział wzrósł od 1960 r. nieznacznie, wskutek większej dynamiki wydatków na inne świadczenia<sup>47</sup>. Wzrost nastąpił przy tym w latach sześćdziesiątych, a zwłaszcza siedemdziesiątych, po czym w latach osiemdziesiątych posunięcia oszczędnościowe umożliwiły stabilizację względnych wydatków na ubezpieczenie rentowe, które wzrosły ponownie po zjednoczeniu Niemiec<sup>50</sup>.

O ile w finansowanym za pomocą repartycji ustawowym ubezpieczeniu rentowym wydatki na świadczenia dają pełny obraz jego znaczenia finansowego, o tyle w przypadku systemów opartych na kapitalizacji należy uwzględnić dane o zgromadzonym kapitale. I tak według badań z 1990 r. kapitał zgromadzony w zakładowych systemach emerytalnych wynosił 301,2 mld DM<sup>51</sup>, co stanowiło 12,4% produktu krajowego brutto<sup>52</sup>. Lokaty kapitałowe ubezpieczenia na życie wynosiły natomiast w 1994 r. 638,4 mld DM, czyli

---

<sup>46</sup> Dane te są nawet nieco zawyżone, ponieważ świadczenia z ubezpieczenia bezpośredniego uwzględnione są zarówno w danych o zaopatrzeniu zakładowym, jak i ubezpieczeniu na życie.

<sup>47</sup> W całości świadczeń „budżetu socjalnego” ubezpieczenie rentowe stanowiło w 1960 r. 28,2%, w 1970 r. 28,9%, w 1990 r. 29,5%, w 1994 r. 30,3%. W latach 1960-1994 udział ubezpieczenia chorobowego wzrósł z 13,9 do 20,6%, wspierania zatrudnienia (w tym ubezpieczenia od bezrobocia) z 1,7 do 11,5%, a pomocy społecznej z 1,9 do 5,2%. Por. BMA 1995a: 126.

<sup>50</sup> Świadczenia ubezpieczenia rentowego stanowiły 6,4% PKB w 1960 r., 7,7% w 1970 r., 9,6% w 1980 r., 9,0% w 1990 r., 9,4% w 1992 r. i 10,1% w 1994 r. Por. BMA 1995a: 125.

<sup>51</sup> Z tego 68,4% stanowiły „rezerwy księgowe”, 18,3% kapitały kas emerytalnych, 8,7% – kas zapomogowych i 4,6% ubezpieczenia bezpośredniego. Obliczenia własne na podstawie Statistisches Bundesamt 1995: 605.

<sup>52</sup> Obliczenia własne na podstawie Statistisches Bundesamt 1995: 605, 655.

19,2% PKB<sup>53</sup>. Po wojnie zarówno zabezpieczenie zakładowe, jak i indywidualne odnotowało stały wzrost<sup>54</sup>.

Wysokość emerytur z ustawowego ubezpieczenia rentowego jest ściśle powiązana z długością okresu ubezpieczenia i wysokością uzyskiwanych zarobków. Emerytura netto osoby, której zarobki były na poziomie przeciętnym dla wszystkich ubezpieczonych, wynosiła w 1994 r. w starych krajach związkowych przy 40 latach ubezpieczenia 63,1%, a przy 45 latach ubezpieczenia 71,0% przeciętnego wynagrodzenia netto (w nowych krajach odpowiednio: 62,6 i 70,4%). Relacja ta wzrastała w RFN z 56,2% (63,2%) w 1960 r. do 63,6% (71,5%) w 1982 r., od kiedy utrzymuje się na zbliżonym poziomie (BMA 1995b: 7.11). Wzrost relacji emerytur i rent do wynagrodzeń wynikał z waloryzacji według płac brutto, stabilizacja wiązała się z ograniczeniem, a następnie przejściem na waloryzację według płac netto. Od 1957 do 1994 r. realna wartość emerytur i rent wzrosła o 232%, a płac o 229% (BMA 1995c: 255)<sup>55</sup>.

Przeciętna wypłacana 1 lipca 1994 r. emerytura wynosiła 1869,58 DM dla mężczyzn w starych i 1670,15 DM w nowych krajach oraz 774,00 DM dla kobiet w starych i 1006,62 w nowych krajach związkowych (Deutscher Bundestag 1995: 20, 21). Na średnią tę składały się bardzo zróżnicowane wysokości świadczeń; przykładowo w starych krajach związkowych w ubezpieczeniu rentowym robotników i pracowników umysłowych 4,9% emerytur i rent inwalidzkich mężczyzn oraz 19,1% świadczeń kobiet nie przekraczało 300 DM miesięcznie, natomiast 4,1% świadczeń mężczyzn i zaledwie 0,2% emerytur i rent inwalidzkich kobiet wynosiło 3000 DM i więcej (obliczenia własne na podstawie: Deutscher Bundestag 1995: 31). Tak duży rozrzut wysokości emerytur społecznych wynika z ich ubezpieczeniowego charakteru i braku świadczeń minimalnych. Także niższe emerytury kobiet mają związek z ich krótszym okresem ubezpieczenia i niższymi zarobkami.

Jeszcze bardziej zróżnicowana jest wysokość emerytur zakładowych. Przeciętna nowo wypłacana w 1990 r. emerytura zakładowa w sektorze prywatnym wynosiła 568 DM brutto miesięcznie, a jednorazowa wypłata kapitału 21 053 DM na osobę. Najwyższe świadczenia zakładowe otrzymywali pracownicy umysłowi

---

<sup>53</sup> Obliczenia własne na podstawie: „Die deutsche Lebensversicherung“, Jahrbuch 1995: 33; Statistisches Bundesamt 1995: 655.

<sup>54</sup> Składki na ubezpieczenie na życie stanowiły w relacji do PKB 0,8% w 1950 r., 1,5% w 1970 r. i 2,5% w 1994 r. Lokaty kapitałowe wzrosły natomiast z 2,7% w 1950 r. do 8,0% w 1970 r., 11,8% w 1980 r. i 19,2% w 1994 r. Obliczenia własne na podstawie: „Die deutsche Lebensversicherung“, Jahrbuch 1995: 23; Statistisches Bundesamt 1995: 655.

<sup>55</sup> W latach 1985-1994 realna wartość emerytur i rent wzrosła o około 6,5%, a płac o około 8%. Por. BMA 1995c: 255.

na kierowniczych stanowiskach (2993 DM emerytura i 45 451 DM jednorazowa wypłata), najniższe robotnicy (odpowiednio: 253 i 11 156 DM). Emerytury kobiet były przeciętnie ponad dwukrotnie niższe niż mężczyzn. Spośród wszystkich wypłacanych w 1990 r. emerytur zakładowych 22,8% nie przekraczało 100 DM, 51,6% mieściło się w przedziale 100 - 300 DM, natomiast 4% wynosiło 2000 DM i więcej (Statistisches Bundesamt 1995: 607). Tym samym emerytury zakładowe pogłębiają różnicowanie wynikające z różnego udziału w rynku pracy (Schmähl, Böhm 1994: 18). Odgrywają przy tym szczególną rolę w uzupełnieniu dochodów osób najwyżej zarabiających. Wypłacane emerytury zakładowe były waloryzowane zaledwie w 36,3% zakładów posiadających zakładowe zabezpieczenie emerytalne, w tym 4/5 czyniło to nieregularnie (Statistisches Bundesamt 1995: 606). Emerytury dodatkowe w sektorze publicznym są wyższe, zwłaszcza dla kobiet (w 1986 r. wynosiły przeciętnie 608 DM dla mężczyzn i 502 DM dla kobiet; Schmähl, Böhm 1994: 21).

Brak danych na temat przeciętnej wysokości wypłaconych świadczeń z ubezpieczenia na życie. Przeciętna suma ubezpieczenia wynosiła w 1993 r. w ubezpieczeniach indywidualnych 28 767 DM, a w grupowych 20 218 DM. W ubezpieczeniach nowo zawartych w 1993 roku suma ubezpieczenia była wyraźnie wyższa (odpowiednio 42 877 DM i 27 571 DM) (Statistisches Bundesamt 1995: 362). Daje to wyobrazenie o wysokości wypłacanych świadczeń, skoro w 1994 r. 56,6% miało formę jednorazowych wypłat kapitału, z tego 81,2% z tytułu upływu terminu ubezpieczenia lub dożycia („Die deutsche Lebensversicherung“, Jahrbuch 1995: 19).

Wreszcie, z punktu widzenia osób starszych (gospodarstw domowych emeryckich) najważniejszy jest zakres, w jakim poszczególne formy zabezpieczenia przyczyniają się do ich utrzymania. Po pierwsze, czy dana osoba (gospodarstwo domowe) w ogóle uzyskuje dochody ze wszystkich trzech warstw. Wyniki reprezentacyjnych badań „Zabezpieczenie emerytalne w Niemczech w roku 1992” prezentuje tabela 2.10. Dane te potwierdzają decydujące znaczenie dla sytuacji dochodowej niemieckich emerytów systemów emerytalnych pierwszej warstwy: ustawowego ubezpieczenia rentowego i zaopatrzenia urzędników. Własną emeryturę lub rentę z ubezpieczenia rentowego uzyskuje w starych krajach związkowych prawie 90% mężczyzn i 70% kobiet, z których połowa ma także renty pochodne (renty rodzinne). Emeryturę zakładową otrzymuje już znacznie mniejsza część emerytów, zwłaszcza kobiet. W nowych krajach związkowych, gdzie systemy zakładowe rozwijają się bardzo powoli, ubezpieczenie rentowe zapewnia dochody 97% osób. Osób uzyskujących inne emerytury i renty jest jeszcze mniej: od 22% mężczyzn w starych krajach do 3% kobiet w obu częściach Niemiec (pochodne uzyskuje 10% kobiet w starych i 3%

**Tabela 2.10. Udziały poszczególnych źródeł dochodów osób w wieku 65 lat i więcej w 1992 r. (w %)**

Źródła dochodów	Stare kraje związkowe		Nowe kraje związkowe	
	kobiety	mężczyźni	kobiety	mężczyźni
Zabezpieczenie podstawowe i dodatkowe				
własne	88	95	97	97
w tym z:				
* ustawowego ubezpieczenia rentowego	70	89	97	97
* zaopatrzenia urzędników	1	12	–	–
* zaopatrzenia zakładowego	6	28	–	–
* dodatkowego zaopatrzenia w sektorze publicznym	6	12	–	–
– pochodne	51	0	52	1
Inne emerytury i renty				
– własne	3	22	3	14
– pochodne	10	–	3	–
Dochody z pracy i inne dochody osobiste	4	7	2	5
w tym:				
– dochody z pracy	2	6	0	2
Dochody gospodarstwa domowego	34	55	43	58
w tym:				
– zasiłek mieszkaniowy	4	2	25	18
– pomoc społeczna	3	2	3	1
– wynajem/odsetki	26	51	27	47
Dochody brutto	100	100	100	100

Źródło: Schmähl, Fachinger 1996: 13.

w nowych krajach). Zaledwie po kilka procent emerytów osiąga dochody z pracy zawodowej, zasiłku mieszkaniowego czy pomocy społecznej (z wyjątkiem zasiłku mieszkaniowego w nowych krajach). Natomiast co czwarta kobieta i co drugi mężczyzna uzyskuje dochody z wynajmu nieruchomości lub z oprocentowania oszczędności czy papierów wartościowych. W tej pozycji mieszczą się dochody z ubezpieczenia na życie (jako oprocentowanie od zgromadzonego kapitału), z oprocentowania innych form oszczędności czy z czynszów za wynajem nieruchomości.

Stosunkowo szeroki zakres tych dochodów świadczy o dużym zasięgu majątku zgromadzonego przez starszą część społeczeństwa niemieckiego.

W porównaniu do zasięgu poszczególnych źródeł dochodów w starych krajach związkowych w 1986 r. wzrósł udział emerytur i rent z ubezpieczenia rentowego kobiet o 11 punktów procentowych<sup>56</sup> (odpowiednio spadł udział kobiet uzyskujących świadczenia z pomocy społecznej o 4 punkty). Wzrósł także odsetek osób uzyskujących emeryturę zakładową: mężczyzn o 5, kobiet o 2 punkty (Fachinger 1986: 82, 83).

Tabela 2.11 prezentuje dane o przeciętnej wysokości dochodów brutto z poszczególnych źródeł. Ograniczono się tutaj do najliczniejszych kategorii: kobiet zamężnych i wdów oraz mężczyzn zonatych<sup>57</sup>. Najwyższą przeciętnie kategorią dochodów są emerytury i renty urzędników, ale – jak wynika z tabeli 2.10 – uzyskuje je zaledwie 1% kobiet i 12% mężczyzn w zachodnich Niemczech. Wysokie są także przeciętne dochody z pracy, które jednak osiąga jedynie kilka procent emerytów. Dochody o największym zasięgu są także przeciętnie najwyższe. Przeciętne dochody z emerytur i rent społecznych są przy tym wyraźnie wyższe niż dochody z emerytur zakładowych. Wynajem nieruchomości i dochody z odsetek (w tym od kapitałów w ubezpieczeniu na życie) nie tylko mają szerszy zasięg podmiotowy, ale także przewyższają lub niewiele ustępują wysokości dochodom z emerytur zakładowych. Zwraca uwagę zróżnicowanie wysokości dochodów według płci – wyraźnie wyższe są dochody własne mężczyzn niż kobiet, co wynika z uzależnienia wysokości emerytur i rent od wcześniejszych zarobków. Renty rodzinne odgrywają dużą rolę w wyrównaniu pozycji dochodowej wdów. Różnice między dochodami na osobę w gospodarstwie domowym są wyraźnie mniejsze niż różnice między dochodami mężczyzn i kobiet. Porównanie danych z 1986 i 1992 r. wskazuje na wzrost znaczenia dochodów z emerytur zakładowych i indywidualnych szczególnie dla osób o wyższych dochodach (Schmähl, Fachinger 1996: 17).

W sumie wszystkie dane w niniejszym podrozdziale wskazują na decydujące znaczenie społecznego zabezpieczenia emerytalnego: ubezpieczenia rentowego lub zaopatrzenia urzędników<sup>58</sup> dla zabezpieczenia dochodów na starość. Tylko systemy społeczne mają powszechny charakter, stanowią „regulame” zabezpieczenie emerytalne. Przy odpowiednio długim okresie ubezpieczenia społeczne

<sup>56</sup> Był to zapewne rezultat obniżenia od 1985 r. minimalnego okresu ubezpieczenia z 15 do 5 lat i uwzględniania od 1986 r. okresów wychowania dzieci

<sup>57</sup> Poszczególne badane kategorie obejmowały (dane w tys. osób, w nawiasach dane dla nowych krajów związkowych) wśród kobiet: 2044 (442) zamężnych, 571 (108) niezamężnych, 3586 (813) wdów, 257 (103) rozwiedzionych lub żyjących w separacji; wśród mężczyzn: 2568 (572) zonatych, 125 (10) niezonatych, 573 (135) wdowców, 121 (17) rozwiedzionych lub żyjących w separacji.

<sup>58</sup> A także dla odpowiednich kategorii: systemu rolniczego i wolnych zawodów.

**Tabela 2.11. Dochody brutto osób w wieku 65 lat i więcej w 1992 r.**  
(w DM miesięcznie na osobę)

Źródła dochodów	Stare kraje związkowe			Nowe kraje związkowe		
	kobiety		mężczyźni żonaci	kobiety		mężczyźni żonaci
	zamężne	wdowy		zamężne	wdowy	
Zabezpieczenie podstawowe i dodatkowe						
– własne	618	523	2691	836	819	1391
w tym z						
• ustawowego ubezpieczenia rentowego	619	638	1972	836	819	1391
• zaopatrzenia urzędników	3802	3934	4085	–	–	–
• zaopatrzenia zakładowego	249	254	639	–	–	–
• dodatkowego zaopatrzenia w sektorze publicznym	507	416	768	–	–	–
– pochodne	–	1377	–	–	521	–
Inne emerytury i renty						
– własne	585	498	855	232	315	360
– pochodne	–	740	–	–	415	–
Dochody z pracy i inne dochody osobiste	820	807	2672	405	316	1134
w tym						
– dochody z pracy	972	1377	2940	419	–	1350
Dochody z gospodarstwa domowego	*	499	775*	*	148	154*
w tym						
– zasiłek mieszkaniowy	–	119	121	–	106	76
– pomoc społeczna	–	816	932	–	748	340
– wynajem/odsetki	–	438	760	–	62	144
Dochody brutto osoby	651	2121	3385	845	1400	1548
Dochody brutto małżeństwa/osoby samotnej	3893	2121	3964	2374	1400	2405
Dochody netto małżeństwa/osoby samotnej	3481	1947	3534	2227	1400	2251

\* Przy małżeństwach dochody gospodarstwa domowego są przyporządkowane w pełnej wysokości mężowi.

Źródło: Schmähl, Fachinger 1996: 11, 12.

systemy emerytalne zapewniają dochody zastępujące w dużym stopniu uprzednie dochody z pracy. Pozostałe źródła dochodów: emerytury zakładowe i indywidualne stanowią dla większości emerytów uzupełnienie ich emerytur społecznych. Ze względu na istnienie górnej granicy wymiaru składki w ubezpieczeniu rentowym szczególną rolę odgrywają systemy zakładowe i indywidualne dla osób o najwyższych dochodach. Ścisłe powiązanie wszystkich systemów emerytalnych z dochodami z pracy prowadzi do tego, że wysokie emerytury społeczne kumulują się często z wysokimi emeryturami zakładowymi i indywidualnymi.

## 2.2.4. Uwarunkowania zabezpieczenia emerytalnego

Ograniczamy się tutaj do wymienienia czynników, które ukształtowały i wpływają obecnie na system zabezpieczenia emerytalnego w Niemczech, w tym zwłaszcza scharakteryzowaną powyżej strukturę poszczególnych warstw. W odniesieniu do niektórych czynników można wskazać także na prawdopodobne tendencje w przyszłości, stanowiące uwarunkowania przemian zabezpieczenia (por. p. 2.2.5).

W okresie powojennym nastąpiła istotna zmiana w strukturze wiekowej społeczeństwa. Udział ludności w wieku 60 lat i więcej wzrósł z 14,6% w 1950 r. do 20,4% w 1993 r. Współczynnik obciążenia ludnością starszą, czyli stosunek liczby osób w wieku 60 lat i więcej do liczby osób w wieku od 18 do 59 lat, wzrósł w tym czasie z 27,1 do 33,9%<sup>59</sup> (obliczenia własne na podstawie Statistisches Bundesamt 1995: 60). Społeczeństwo niemieckie jest starym i starzejącym się społeczeństwem: „od dołu” (coraz mniej rodzi się dzieci<sup>60</sup>) i „od góry” (wydłużanie się życia<sup>61</sup>). Proces ten będzie postępował: do roku 2030 odsetek ludności w wieku 60 lat i więcej może wzrosnąć do 35,3% (World Bank 1994: 349).

---

<sup>59</sup> Stosunkowo mniejszy wzrost tego wskaźnika wynika w dużym stopniu z jego wysokiego poziomu w 1950 r. Ten z kolei był rezultatem wojny i relatywnie wyższych strat wśród ludności w wieku aktywności zawodowej niż wśród ludności starszej.

<sup>60</sup> Współczynnik reprodukcji netto spadł z 1,174 w 1965 r. do 0,603 w 1985 r. i od tego czasu utrzymuje się na zbliżonym poziomie. Por. Lampert 1994: 262.

<sup>61</sup> Przeciętna długość życia wzrosła w RFN z 64,56 lat dla mężczyzn i 68,48 lat dla kobiet w 1949-1951 r. do 73,11 i 79,48 w 1991-1993 r. Szesćdziesięciolatek mógł statystycznie oczekiwać dalszych 16,20 lat życia – mężczyzna i 17,46 lat – kobieta w 1949-1951 r., a odpowiednio 18,09 i 22,51 w 1991-1993 r. W nowych krajach związkowych dalsze trwanie życia jest wyraźnie krótsze – w 1991-1993 r. wynosiło 69,86 lat – mężczyźni i 77,18 lat – kobiety, a dla 60-latków odpowiednio 16,5 oraz 20,7. Por. Statistisches Bundesamt 1995: 76.

Wydłużanie się życia stanowiło czynnik, ale zapewne w jakimś stopniu i rezultat rozwoju zakresu i poziomu zabezpieczenia emerytalnego. Starzenie się społeczeństwa stanowi oczywisty problem dla systemów emerytalnych opartych na repartycji i jest on w Niemczech dyskutowany głównie w odniesieniu do ustawowego ubezpieczenia rentowego. W szczególności przemiany demograficzne są argumentem na rzecz wzrostu roli systemów kapitalizowanych. Z drugiej strony zwraca się uwagę, że starzenie się społeczeństwa stanowi wyzwanie dla wszystkich warstw zabezpieczenia emerytalnego, także bowiem emerytury zakładowe czy indywidualne są roszczeniem wobec generacji pracujących (Kaltenbach 1990: 447).

Pewnym ograniczeniem ujemnego wpływu starzenia się społeczeństwa na sytuację finansową ubezpieczenia rentowego może być imigracja<sup>62</sup>. Liczba ludności w Niemczech nie zmniejsza się, a w ostatnim czasie wzrasta dzięki dodatniemu przyrostowi naturalnemu wśród zamieszkujących Niemcy cudzoziemców, a zwłaszcza dużej imigracji<sup>63</sup>. W konsekwencji imigracji wzrosła liczba ludności zagranicznej do 6,9 mln w 1993 r., co stanowi około 8,5% ludności ogółem (obliczenia własne na podstawie Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung 1995a: 12, 13)<sup>64</sup>. W ostatnim czasie nastąpiło jednak wyraźne ograniczenie imigracji do Niemiec (głównie przez nowe prawo azylowe). Na dłuższą metę imigracja może nieco osłabić problemy finansowe ubezpieczenia rentowego w Niemczech<sup>65</sup>. Zależać to będzie jednak od tego, czy rynek pracy wchłonie imigrantów. Imigracja rodzi także problemy integracji i koszty społeczne (Schmähl 1995e: 637). Jest ona przykładem łącznego oddziaływania czynników demograficznych, ekonomicznych i społeczno-kulturowych na zabezpieczenie emerytalne.

---

<sup>62</sup> Z drugiej strony pozytywny wpływ imigracji na sytuację finansową ubezpieczenia rentowego mogą osłabiać takie czynniki, jak niższe kwalifikacje, niższe szanse zarobkowania i niższe płace czy wielkość rodziny (z konsekwencjami dla wypłat rent rodzinnych). Por. Schmähl 1995b; 1995e.

<sup>63</sup> Dodatnie saldo migracji zagranicznych (nadwyżka imigracji nad emigracją) wyniosło (w tys.) 214 w 1987 r., 482 w 1988 r., 977 w 1989 r., 1041 w 1990 r., 601 w 1991 r., 788 w 1992 r. i 471 w 1993 r. Por. BMA 1995a: 10.

<sup>64</sup> Udział obcokrajowców wśród ubezpieczonych obowiązkowo w ustawowym ubezpieczeniu rentowym wynosił w 1991 r. 9,4%. Por. Schmähl 1995b: 259.

<sup>65</sup> Przykładowo, utrzymywanie się dodatniego salda migracji w wysokości 250 tys. osób rocznie, przy takiej strukturze wieku emigrantów, jak w 1989 r. do Niemiec Zachodnich i bez zmiany względnej wysokości emerytury, umożliwiłoby w 2030 r. składkę o 3 punkty procentowe niższą niż obliczana przy założeniu niższej imigracji: 24 zamiast 27%. Por. Schmähl 1995e: 634.



Wysoki wzrost gospodarczy w RFN<sup>66</sup> był niewątpliwie jednym z głównych czynników rozwoju zabezpieczenia emerytalnego, zapewniając zasoby niezbędne do sfinansowania coraz liczniejszych i wyższych emerytur (Williamson, Pampel 1993: 35). Zahamowanie wzrostu od lat siedemdziesiątych doprowadziło natomiast do zahamowania ekspansji społecznego systemu emerytalnego, z przejściowym podsumowaniem (dostosowaniem do pogarszającej się sytuacji gospodarczej i demograficznej) w reformie z roku 1992.

Obniżona dynamika wzrostu gospodarczego<sup>67</sup> jest jedną z głównych przyczyn utrzymywania się wysokiego bezrobocia. Stopa bezrobocia pozostaje od połowy lat osiemdziesiątych na wysokim poziomie<sup>68</sup>. Bezrobocie stanowi problem dla całego zabezpieczenia emerytalnego. W ubezpieczeniu rentowym powoduje spadek dochodów ze składek i wzrost liczby emerytur z tytułu bezrobocia, jak i generalnie – nacisk na jak najwcześniejsze skorzystanie z uprawnień rentowo-emerytalnych<sup>69</sup>. Ale bezrobocie wpływa również negatywnie na pozostałe systemy emerytalne. Osoby bezrobotne i wielokrotnie zmieniające pracę często nie są objęte lub tracą uprawnienia do emerytur zakładowych,

---

<sup>66</sup> W okresie 1950-1987 realny wzrost produktu krajowego brutto na osobę wyniósł w RFN przeciętnie 4,0% (w Wielkiej Brytanii 2,2%, w Szwecji 2,6%, w USA 1,9%). Por. Williamson, Pampel 1993: 236.

<sup>67</sup> W ostatnich latach wzrost produktu krajowego brutto wyniósł w 1992 r. 2,2% (1,8% w starych i 7,8% w nowych krajach), w 1993 r. – 1,1% (–1,7% w starych i 5,8% w nowych krajach) oraz 2,9% w 1994 r. (2,3 na Zachodzie i 9,2% na Wschodzie). Por. BMA 1995b: 1.2. W 1995 r. PKB wzrósł w Niemczech o 1,9%. Por. Eurostat 1996b, Nr 5.

<sup>68</sup> W 1970 r. stopa bezrobocia w starych krajach wynosiła 0,7%, w 1975 r. – 4,7%, w 1980 r. – 3,8%, w 1985 r. – 9,3%, w 1990 r. – 7,2%, w 1994 r. – 9,2%. W nowych krajach bezrobocie wzrosło z 7,3% w grudniu 1990 r. do 16,0% w 1994 r. Dla całych Niemiec stopa bezrobocia wzrosła z 5,6% w 1991 r. do 8,2% w 1995 r. Por. BMA 1995b: 2.10; Eurostat 1996c, Nr 11: 10.

<sup>69</sup> W 1994 r. wśród nowo przyznanych emerytur w ubezpieczeniu rentowym robotników i pracowników umysłowych emerytura z tytułu bezrobocia stanowiły 31,5% emerytur mężczyzn w starych i 50,7% w nowych krajach związkowych. Wśród nowo przyznanych emerytur kobiet emerytura z tytułu bezrobocia stanowiły mały odsetek (3,6 na Zachodzie i 2,3 na Wschodzie), zapewne dlatego, że kobiety (inaczej niż mężczyźni) mogą przejść na emeryturę w wieku 60 lat (jak z tytułu bezrobocia) przy spełnieniu podobnych warunków – udział tych emerytur wyniósł 34,1% w starych i 93,5% w nowych krajach związkowych (obliczenia własne na podstawie. Deutscher Bundestag 1995: 110, 111). Ponadto istnieją możliwości jeszcze wcześniejszego przejścia na emeryturę (Vorruhestand) – okres przejściowy jest finansowany ze środków ubezpieczenia od bezrobocia i w mniejszym stopniu zakładów pracy (w ramach „planu socjalnego”). Obciążenie ubezpieczenia rentowego ryzykiem bezrobocia i związane z tym koszty prowadzą do planów likwidacji emerytury z tytułu bezrobocia i wspierania emerytury częściowej – jak w koncu 1995 r. Por. „Handelsblatt” nr 191 z 4 X 1995.

zwłaszcza przy długim w Niemczech okresie nabywania uprawnień. Spadek dochodów w rezultacie bezrobocia ogranicza także możliwości indywidualnej przemożności.

Wysokie bezrobocie jest w tej chwili i pozostanie w najbliższych latach podstawową przyczyną trudności finansowych zabezpieczenia emerytalnego w Niemczech. Prognozy wskazują jednak, że na dłuższą metę sytuacja na rynku pracy poprawi się<sup>70</sup> i podstawowym wyzwaniem dla systemu emerytalnego pozostaną zmiany struktury wiekowej ludności („Sozialpolitische Umschau” 316/1995: 7, 8). Przewiduje się nawet niedobór siły roboczej, także wskutek starzenia się społeczeństwa. Spadek zatrudnienia stanowić będzie problem dla wszystkich systemów emerytalnych.

Obok wielkości zatrudnienia na zabezpieczenie emerytalne wpływa także struktura pracujących. Przykładowo, przemiany strukturalne w gospodarce wywołały konieczność dokonywania przepływów finansowych od ubezpieczenia pracowników umysłowych (których liczba wzrasta) do ubezpieczenia robotników (których liczba od dawna nie rośnie<sup>71</sup>). Spadek zatrudnienia w takich dziedzinach, jak rolnictwo i górnictwo, rodzi konieczność dofinansowywania ich systemów emerytalnych. Inflacja jest w Niemczech tradycyjnie niska, ale uległa zwiększeniu w rezultacie zjednoczenia (por. tab. 2.2). Brak waloryzacji większości emerytur zakładowych nie stanowi podstawowego problemu obecnie, gdy emerytury zakładowe mają uzupełniający charakter. Byłby to znaczniejszy problem, gdyby miały one w większym stopniu przejmować rolę emerytur bazowych. Wzrost dochodów realnych w ostatnim czasie uległ zahamowaniu, ale w dłuższym okresie wzrosły one wyraźnie<sup>72</sup> i według prognoz powinny wzrastać nadal.

W ostatnich latach dyskusja wokół społecznego zabezpieczenia emerytalnego w Niemczech koncentruje się w dużym stopniu wokół kwestii jego kosztów, zwłaszcza dla zakładów pracy (Schmähli 1995d: 105). Składki pracodawcy stanowią element kosztów pracy, a te są w Niemczech wyjątkowo wysokie. To w sytuacji postępującego umiędzynarodowienia/globalizacji gospodarki obniża konkurencyjność niemieckich towarów i zniechęca zagranicznych inwestorów do inwestowania w Niemczech („debata na temat lokalizacji inwestycji”) (por. p. 2.2.5).

---

<sup>70</sup> Według prognozy sytuacji finansowej ustawowego ubezpieczenia rentowego w Niemczech, sporządzonej przez firmę PROCNOS AC, stopa bezrobocia wyniesie w 2010 r. 5,9-6,1%, a w 2040 r. 4,4-5,8%. Por. „Sozialpolitische Umschau” 206/1995: 6, 7.

<sup>71</sup> W 1966 r. w RFN ubezpieczenie robotników obejmowało 12,7 mln ubezpieczonych, a ubezpieczenie pracowników umysłowych – 6,7 mln. W 1993 r. w starych krajach związkowych było 12,9 mln ubezpieczonych robotników i 13,1 mln pracowników umysłowych. Por. Deutscher Bundestag 1995: 106.

<sup>72</sup> W okresie 1985-1994 płace realne robotników i pracowników umysłowych wzrosły o 14,3 i 15,5%. Por. BIMA 1995b: 5.4.

System zabezpieczenia emerytalnego w Niemczech został ukształtowany i podlega wpływow szeregu czynników społeczno-kulturowych. Przykładowo, niemiecki społeczny system emerytalny wyrażał od początku konserwatywne (korporatystyczne) dążenie do utrzymania różnic statusu między różnymi kategoriami pracujących (Williamson, Pampel 1993: 28). Rozwój zakresu podmiotowego następował więc przez tworzenie odrębnych instytucji. Po wojnie szereg różnic w uprawnieniach zlikwidowano, ale nadal utrzymane zostały np. odrębne systemy dla robotników i pracowników umysłowych, mimo że system dla robotników nie może funkcjonować bez przepływów finansowych z ubezpieczenia pracowników umysłowych. Jest to przykład siły tradycji oraz znaczenia grup interesu. Siła tradycji i ciągłość rozwiązań nie wykluczają wpływu rozwiązań zagranicznych na dokonywane w Niemczech zmiany zabezpieczenia emerytalnego, przynajmniej w sferze projektów i dyskusji (por. p. 2.2.5).

Istotnym czynnikiem rozwoju zabezpieczenia emerytalnego było dowartościowanie starości i czasu wolnego, postępujące za wzrostem poziomu konsumpcji. Jednocześnie zabezpieczenie emerytalne opierało się stale na ugruntowanym przekonaniu, że prawo do zabezpieczenia wynika z pracy zarobkowej (wkładu własnego). Inny przykład czynników społeczno-kulturowych to przemiany rodzinny. Niestabilność związków rodzinnych i zmiana tradycyjnej roli kobiety (wzrost aktywności zawodowej<sup>73</sup>) prowadzą do wzrostu uprawnień emerytalnych kobiet z tytułu ich własnej pracy. W dalszym ciągu można się spodziewać wzmocnienia tej tendencji (Schmähl, Fachinger 1996: 6, 26). Z drugiej strony, postępująca indywidualizacja i uelastycznienie karier życiowych, w tym pracowniczych, na przykład wzrost zatrudnienia w niepełnym wymiarze<sup>74</sup> (nie tylko w związku z napiętą sytuacją na rynku pracy), obniża skuteczność zabezpieczenia emerytalnego opartego na modelu ciągłego zatrudnienia w pełnym wymiarze. Dotyczy to zarówno ubezpieczenia rentowego, jak i – może nawet w większym stopniu – zakładowego. Uznaniem części z tych problemów było stopniowe uwzględnianie okresów wychowania dzieci w ubezpieczeniu rentowym.

Także wydłużenie okresu kształcenia<sup>75</sup> wpłynęło na pogorszenie sytuacji finansowej ubezpieczenia rentowego: coraz później następuje wejście na rynek pracy (i rozpoczęcie płacenia składek), a z drugiej strony okresy kształcenia

---

<sup>73</sup> Stopa aktywności zawodowej kobiet wzrosła w RFN z 30,3% w 1970 r. do 38,6% w 1993 r. W nowych krajach związkowych wynosiła ona w 1993 r. 44,1%. Por. BMA 1995b: 2.3.

<sup>74</sup> W 1992/1993 r. w niepełnym wymiarze czasu pracy pracowało w Niemczech 2% zatrudnionych mężczyzn i 31% kobiet. Por. Sozialpolitische Umschau 411/1995: 15.

<sup>75</sup> W 1960 r. studenci stanowili około 5% ludności w wieku 19–26 lat, w 1991 r. – około 24%. Por. VDR 1994: 9.

zwiększają w pewnym zakresie uprawnienia emerytalne. Tak więc stały wzrost relacji liczby emerytów do liczby ubezpieczonych<sup>76</sup> jest wynikiem łącznego oddziaływania czynników demograficznych (starzenie się społeczeństwa), ekonomicznych (bezrobocie), społecznych (późniejsze rozpoczynanie i wcześniejsze kończenie aktywności zawodowej) i politycznych (prawo emerytalne).

Czynniki polityczne odgrywały od początku dużą rolę w rozwoju zabezpieczenia emerytalnego w Niemczech. W powstaniu w Niemczech pierwszego w świecie społecznego systemu emerytalnego decydującą rolę odegrało silne państwo oraz rozbudowana i dobrze funkcjonująca biurokracja urzędników państwowych (Williamson, Pampel 1993: 40). W okresie powojennym rola polityczna systemu emerytalnego wzrosła jeszcze wraz ze starzeniem się społeczeństwa (Hermann 1987). Przykładem wpływu czynników politycznych był wybór momentu dokonania reformy rentowej z 1957 r.

Okresy rządów koalicji pod przywództwem socjaldemokratów przynosiły wyższy wzrost wydatków socjalnych niż okresy rządów kierowanych przez chadecję (Williamson, Pampel 1993: 236). Niemniej jednak zarówno reforma z roku 1957, która była dziełem chadecji, jak i cała powojenna polityka zabezpieczenia emerytalnego (w tym reforma z 1992 r.) opierały się na konsensie głównych sił politycznych. Wynikało to z przekonania, że zabezpieczenie emerytalne, z jego daleką perspektywą, nie powinno być przedmiotem krótkookresowej gry politycznej. W Niemczech udało się to osiągnąć dzięki tradycyjnej stabilności, „pokojowi społecznemu”, do którego podtrzymania z kolei system emerytalny niewątpliwie się przyczyniał.

Zakres i forma zaangażowania państwa w zabezpieczenie emerytalne znalazły uzasadnienie w realizowanej w RFN koncepcji społecznej gospodarki rynkowej (Thieme 1994). Ubezpieczenie rentowe, wiążące emerytury z pracą, miało wspierać mechanizm rynkowy. Państwo stwarzało ramy do działania rynku, obowiązek ubezpieczenia zapewnić miał szeroki zasięg emerytur. Korekta efektów rynku (redystrybucja) miała następować przede wszystkim poza ubezpieczeniem rentowym (głównie w formie pomocy społecznej). Z czasem rozszerzono jednak zakres elementów redystrybucyjnych, przy zachowaniu generalnych zasad „dominacji ekwiwalentności nad solidarnością” (Golinowska 1993b: 71).

Pewien wpływ na zabezpieczenie emerytalne w Niemczech, podobnie jak we wszystkich krajach członkowskich, wywiera integracja w ramach Wspólnot Europejskich (por. podrozdz. 2.1). Przykładowo, oczekiwano w Niemczech na

---

<sup>76</sup> W 1992 r. na 100 posiadających ubezpieczenie rentowe robotników i pracowników umysłowych przypadało 47 emerytów i rencistów (bez rent sierocych), w 2010 r. będzie ich 61, a w 2030 r. 88. Por. BMA 1995c: 216.

orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie zwolnienia z obowiązku ubezpieczenia osób o niewysokich zarobkach. Ze względu na to, iż w zdecydowanej większości są to kobiety, powyższa regulacja mogła zostać uznana za pośrednią dyskryminację kobiet, a więc pogwałcenie artykułu 119 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej. W przypadku takiego orzeczenia ustawodawca byłby zmuszony do zmiany tej regulacji (Ruland 1995b: 125). Orzeczenie z 14 grudnia 1995 r. nie uznało jednak powyższej regulacji za pogwałcenie prawa Unii.

## **2.2.5. Aktualne problemy i kierunki zmian zabezpieczenia emerytalnego**

Podstawowym dyskutowanym w Niemczech problemem zabezpieczenia emerytalnego, zwłaszcza społecznego, są rosnące trudności jego sfinansowania wskutek wymienionych przemian demograficznych i sytuacji na rynku pracy. Dostosowaniu ubezpieczenia rentowego do pogarszających się uwarunkowań służyła reforma rentowa z 1992 r. Dzięki niej (a w szczególności przejściu z waloryzacji według płac brutto na netto) wzrost składki na ubezpieczenie rentowe powinien być o połowę mniejszy niż według poprzednich zasad. Bez reformy z 1992 r. składka miała wzrosnąć do 2030 r. do 36%, po reformie powinna wynieść około 27% (Schmähl 1994a: 339, 340)<sup>77</sup>. Koszty tych zmian poniosą w jednej trzeciej emeryci i renciści, płacący składki – pracodawcy i pracownicy po jednej czwartej i federacja (czyli podatnicy – poprzez powiązanie wysokości dotacji także z wysokością składki) w 15% (Ruland 1995b: 130).

Zabezpieczenie emerytalne jest stale w Niemczech przedmiotem dyskusji. Koncentruje się ona przy tym na ustawowym ubezpieczeniu rentowym, ale dotyczy także jego miejsca w całości zabezpieczenia. Ubezpieczenie społeczne, w tym rentowe, analizowane jest przy tym z reguły w kategoriach kosztów (składki pracodawców obciążają koszty pracy, obniżając konkurencyjność gospodarki niemieckiej). Krytyka ubezpieczenia rentowego stanowi przy tym często element krytyki całej polityki społecznej („państwa socjalnego”): przewartościowania socjalnego elementu niemieckiego systemu gospodarczego kosztem gospodarki rynkowej (Gutowski, Merklein 1985)<sup>78</sup>.

---

<sup>77</sup> Według prognozy firmy PROGNOSE AG z 1995 r. składka wyniesie w 2010 r. 22,4% (w gorszym wariantcie 23,0%), w 2030 r. 26,3% (28,5%) i w 2040 r. 26,3% (28,7%). Por. „Sozialpolitische Umschau” 206/1995: 9.

<sup>78</sup> Negatywna ocena tych przemian od gospodarki „społecznej” do „przesocjalizowanej” – por. Balcerowicz 1995: 294 - 306. Analityczna ocena krytyki państwa socjalnego por. Lampert

Ograniczając się do koncepcji zmian niemieckiego zabezpieczenia emerytalnego i to z punktu widzenia jego wielowarstwowej struktury, wyróżnić można dwie grupy propozycji (Schmähl 1994b; 1995a). Pierwszą stanowią plany strukturalnych zmian polegających na ograniczeniu roli emerytur bazowych, z reguły wraz z ich przekształceniem w jednolite emerytury podstawowe. Druga grupa zakłada utrzymanie dotychczasowego charakteru i dominującej pozycji zabezpieczenia społecznego, co nie wyklucza szeregu zmian w celu jego dostosowania do zmieniających się uwarunkowań. Z dotychczasowej analizy wynika, że dominują wyraźnie zwolennicy drugiej opcji.

Projekty jednolitych emerytur państwowych mają w Niemczech długą historię, ale nigdy nie zostały wprowadzone w życie i kraj ten realizował konsekwentnie koncepcję emerytur ubezpieczeniowych powiązanych z zarobkami (Schmähl 1992a). W czasach współczesnych, także przed reformą rentową z 1992 r., koncepcję przejścia na jednolite emerytury zaopatrzeniowe zgłaszali przedstawiciele różnych orientacji politycznych. Liberalowie chcieliby ograniczyć zaangażowanie państwa do gwarantowania minimum, powyżej którego ludzie mogliby się ubezpieczać dobrowolnie w instytucjach prywatnych (rynkowych) (Miegel, Wahl 1985; Kronberger Kreis 1987). Z drugiej strony, za powszechnymi jednolitymi emeryturami opowiadają się zwolennicy wypełnienia luk w dotychczasowym systemie, który nie daje dostatecznego zabezpieczenia osobom bez odpowiedniego stażu na rynku pracy: tutaj emerytury podstawowe miałyby być uzupełniane obowiązkowym ubezpieczeniem rentowym (Die Grünen 1985).

Krytyka projektów przejścia na system państwowej emerytury podstawowej koncentruje się przede wszystkim na dwóch kwestiach (Schmähl 1988; 1994b: 508, 509; VDR 1994). Po pierwsze są to problemy okresu przejścia: podwójne obciążenie („wywłaszczenie”; VDR 1994: 7) generacji pracujących, która musiałaby finansować emerytury obecnych emerytów i jednocześnie płacić składki na własne emerytury<sup>29</sup>. Po drugie podkreśla się ujemne konsekwencje emerytury podstawowej: między innymi zerwanie związku między wkładem własnym

---

1995. O konieczności uwzględniania nie tylko kosztów, ale również korzyści świadczeń społecznych także dla gospodarki (m.in. sprzyjanie przez „pokój społeczny” inwestycjom zagranicznym) por. Schmähl 1995a: 105. Zwrócić można też uwagę na fakt, że łączne obciążenie gospodarki podatkami i składkami socjalnymi jest w Niemczech utrzymywane na średnim poziomie wśród krajów najwyżej rozwiniętych: w 1995 r. podatki i składki socjalne stanowiły w relacji do produktu krajowego w Niemczech 42,6%, w Szwecji 51,5%, w Danii 51,4%, w Holandii 45,4%, we Francji 44,6%, w Wielkiej Brytanii 34,9%, w USA (1993) 29,7%, w Japonii (1993) 29,1%. Por. „Sozialpolitische Umschau” 408/1995: 22; Eurostat 1996b, Nr 8: 4.

<sup>29</sup> Problem ten został już szczegółowo zaanalizowany w latach siedemdziesiątych. Por. Schmähl 1974.

a emeryturą, ze skutkami dla motywacji do pracy („uprzywilejowanie rezygnujących z pracy i pracujących na czarno”, VDR 1994: 9), pogłębienie zróżnicowania nierówności dochodów na starość, regresywne efekty finansowania emerytur z podatków, upolitycznienie systemu emerytalnego. Większość wymienionych negatywnych efektów wystąpiłaby również przy celowym obniżeniu poziomu emerytur w ramach dotychczasowego systemu, przez takie posunięcia, jak coraz wolniejsze waloryzowanie podstawy wymiaru składek czy zamrożenie składek na ubezpieczenie (Schmährl 1994a: 346, 347).

Wśród propozycji zmian w ramach dotychczasowej struktury można natomiast wskazać na dwie przeciwstawne tendencje. Z jednej strony szereg propozycji zmierza do osłabienia uzależnienia emerytur społecznych od pracy zawodowej, czyli rozluźnienia zasady ekwiwalentności (Lampert 1994: 265, 266). Należy do nich problematyka zabezpieczenia rodziny<sup>61</sup>: według orzeczenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 7 lipca 1992 r. przy każdej następnej reformie ustawowego ubezpieczenia rentowego należy zmniejszyć upośledzenie rodziny<sup>61</sup>. Podobnie – rozluźnieniem zasady ekwiwalentności byłoby wprowadzenie do istniejącego systemu elementów zabezpieczenia minimum, między innymi dla wyrównania szans kobiet, bezrobotnych, pracujących w niepełnym wymiarze (m.in. Wagner 1988).

Powyższe tendencje są krytykowane przez zwolenników drugiej opcji: wzmocnienia zasady ekwiwalentności. Świadczenia pozaubezpieczeniowe (Ruland 1995) powinny ich zdaniem zostać wyłączone z ubezpieczenia rentowego (np. elementy zapewnienia minimum do pomocy społecznej) lub – przynajmniej – „finansowane zgodnie z funkcją” (Schmährl 1995d), tzn. z podatków ogólnych. Przykładem niewłaściwego finansowania jest według tej argumentacji transfer do nowych krajów związkowych ze środków ubezpieczenia rentowego, czyli składek ubezpieczonych (Schmährl 1994a: 351; Lampert 1995: 510). Ze składek ubezpieczeniowych powinny być finansowane wyłącznie świadczenia „czysto” ubezpieczeniowe, związane z przeniesieniem dochodów w czasie. Decydującym argumentem jest akceptacja systemu, z konsekwencjami dla motywacji do pracy i dostosowania do porządku gospodarki rynkowej<sup>62</sup>. W szczególności

<sup>61</sup> O tym, że kwalifikacja świadczeń nie jest jednoznaczna, świadczy fakt, że świadczenia uwzględniające sytuację rodziny, zaliczane często do „pozaubezpieczeniowych”, Lampert (1995: 510) uznaje za jak najbardziej pierwotne świadczenia ubezpieczenia społecznego

<sup>62</sup> W orzeczeniu stwierdzono, że „dotychczasowe zasady ubezpieczenia rentowego prowadzą w rezultacie do upośledzenia rodziny, mianowicie rodziny z kilkorgiem dzieci”. Por. Schmährl 1994c: 6.

<sup>63</sup> „Przezorność – także w państwowym systemie zabezpieczenia – na ile tylko możliwe, zaopatrzenie – na ile konieczne”. Por. Schmährl 1994a: 353.

finansowanie „ogólnych zadań państwa” ze składek ubezpieczeniowych, których nie płacą np. urzędnicy, samodzielnie zarobkujący oraz pracownicy od wyższych zarobków, uprzywilejowuje te – lepiej sytuowane – grupy w stosunku do finansowania z płaconych przez wszystkich progresywnych podatków (Ruland 1995b: 124)<sup>83</sup>. Wzmocnieniu zasady ubezpieczeniowej służyłoby także dalsze podnoszenie wieku emerytalnego, aczkolwiek zwraca się uwagę, że skuteczność tego rozwiązania dla poprawy sytuacji finansowej ubezpieczenia zależy od warunków na rynku pracy (Schmähl 1995e: 638).

Problematyka zabezpieczenia emerytalnego w nowych krajach związkowych nie stanowi szczególnie przedmiotu dyskusji, poza wspomnianą krytyką sposobu finansowania okresu przejściowego. Prognozy ubezpieczenia rentowego zakładają wyrównanie poziomu płac do roku 2010, a w konsekwencji stopniowe wyrównywanie się poziomu emerytur („Sozialpolitische Umschau” 316/1995: 5).

Problematyka harmonizacji społecznych systemów emerytalnych, rozważana w latach osiemdziesiątych, jest obecnie rzadziej dyskutowana (*Harmonisierung der Alterssicherungssysteme* 1995). I tak nie podjęto zgłoszonej w raporcie komisji ministerialnej z 1983 r. propozycji stopniowego wprowadzania udziału urzędników w finansowaniu ich emerytur. Jednocześnie na przykład wyrównano ostatnio wiek emerytalny w systemie urzędniczym z ubezpieczeniem rentowym (Lampert 1994: 266). Harmonizacja systemu urzędniczego jest trudnym, jeśli nie niewykonalnym zadaniem (Merten 1995: 51). Siła zainteresowanych nim grup interesu jest prawdopodobnie bardzo duża.

Niezależnie od prawdopodobnego utrzymania się dotychczasowego systemu zabezpieczenia emerytalnego w Niemczech uważa się niekiedy, że utrzymywanie, a z czasem możliwe redukcje poziomu emerytur społecznych, wynikające z niekorzystnych trendów demograficznych i ekonomicznych, otworzą perspektywy do rozwoju zabezpieczenia zakładowego (Collinowska 1994c: 54). Z drugiej strony zwraca się uwagę na notowany w ostatnich latach regres w rozwoju systemów zakładowych (por. p. 2.2.3) i na wątpliwość nadziei na „potencjał

---

<sup>83</sup> Szacuje się, że pozaubezpieczeniowe świadczenia ubezpieczenia rentowego stanowią około 25-30% wydatków. Dotacja federalna, która ma służyć pokryciu tych wydatków, wynosi około 20% wydatków ubezpieczenia. „Tak więc pomimo reformy rentowej z 1992 roku nadal państwo jest dotowane przez ubezpieczenie rentowe”. Por. Ruland 1995b: 124. Do świadczeń ubezpieczenia rentowego, które nie powinny być finansowane ze składek, zalicza się też niekiedy renty rodzinne według nowego prawa, wypłacane według testu dochodów (potrzeb) – co zwiększa zakres dotacji federalnej niezbędnej do „zgodnego z funkcją” finansowania do 35% wydatków ustawowego ubezpieczenia rentowego. Por. Schmähl 1995e: 641.



kompensacyjny” systemów zakładowych w stosunku do społecznego (Schmähl, Böhm 1994: 24; Schmähl, Fachinger 1996: 21).

Regres zabezpieczenia zakładowego wskazuje, że jest ono w nie mniejszym stopniu niż zabezpieczenie społeczne podatne na pogorszenie warunków ekonomicznych. Jednocześnie zwraca się uwagę na możliwości wspierania jego rozwoju przez stabilne ramy prawne, zwłaszcza korzystniejsze opodatkowanie (w ostatnich latach zwiększane ze względów fiskalnych), nierozszerzanie obowiązku waloryzacji, uelastycznienie form zabezpieczenia. Zainteresowanie emeryturami zakładowymi ze strony pracodawców może wzrosnąć wraz ze wzrostem konkurencji na rynku pracy o wykwalifikowanych pracowników (Andresen 1995).

Większe szanse na wzrost znaczenia w zabezpieczeniu emerytalnym może mieć ubezpieczenie na życie. W przeciwieństwie do systemów zakładowych wykazuje ono stałą tendencję wzrostową. O większym potencjale rozwojowym ubezpieczenia na życie może zresztą świadczyć fakt, że przy ogólnym regresie zabezpieczenia zakładowego wzrost odnotowały obie formy „ubezpieczeniowe”: ubezpieczenie bezpośrednie i kasy emerytalne. Inaczej niż pracodawcy, ubezpieczyciele są zainteresowani wzrostem roli przezorności indywidualnej w zabezpieczeniu emerytalnym (Wesselkock 1995: 700). Za wzrostem roli przezorności indywidualnej (trzeciej warstwy zabezpieczenia) może przemawiać również zgromadzony przez powojenne generacje emerytów duży majątek, który według podlegał dziedziczeniu (Schmähl, Fachinger 1996: 25).

W sumie, zmieniające się uwarunkowania będą prawdopodobnie prowadziły do stopniowego wzrostu roli zabezpieczenia indywidualnego, w mniejszym stopniu (jeżeli w ogóle) zakładowego. jednocześnie bazowy system emerytalny będzie nadal, jak dotąd, dostosowywany do sytuacji demograficznej i ekonomicznej. Dzięki tym zmianom i swoim strukturalnym cechom (ubezpieczeniowemu charakterowi) pozostanie on głównym elementem niemieckiego zabezpieczenia emerytalnego.

## 2.3. Zabezpieczenie emerytalne w Wielkiej Brytanii<sup>64</sup>

### 2.3.1. Rozwój historyczny zabezpieczenia emerytalnego

Formy zabezpieczenia emerytalnego istniejące przed powstaniem pierwszego systemu społecznego w 1908 r. mają w Anglii długą tradycję. Jak gdzie indziej, podstawową opiekę zapewniały większości ludzi rodziny. Ubodzy jej pozbawieni mogli otrzymać pomoc od gminy (parafii), której zasady już od XIV w. były

<sup>64</sup> Por. bardziej szczegółowo Żukowski 1993c; 1994.

określane w ustawach o „prawie ubogich”. Zasady te stawały się coraz bardziej represyjne – dążenie do przewyżczenia złej tradycji „prawa ubogich” stało się jednym z czynników rozwoju nowożytnej polityki społecznej (Barr 1993: 27 - 29). Rozwinęły się także w Anglii kasy wzajemnej pomocy (*friendly societies*)<sup>65</sup>, które jednak dawały głównie zabezpieczenie na wypadek choroby, rzadko starości<sup>66</sup>.

W XIX w. zaczęły powstawać zakładowe systemy emerytalne, z reguły najpierw w sektorze publicznym. Od 1859 r. urzędnicy państwowi objęci byli nieskładkowym systemem emerytalnym, który stał się punktem odniesienia dla systemów emerytalnych innych grup sektora publicznego. Także niektóre duże przedsiębiorstwa prywatne w takich branżach, jak kolej, żegluga śródlądowa, banki i ubezpieczenia, wprowadziły emerytury zakładowe (Hannah 1986: 9 - 12). Pewne zabezpieczenie na starość dawały również ubezpieczenia indywidualne<sup>67</sup>.

Większość pracujących pozabawiona była jednak do początku XX w. zabezpieczenia emerytalnego<sup>68</sup>. Dyskusja nad wprowadzeniem emerytur państwowych trwała w Anglii już od końca lat siedemdziesiątych XIX w. W jej rezultacie powstało kilka projektów, także pod znaczącym wpływem empirycznych badań społecznych, zwłaszcza Bootha i Rowntree (Williamson, Pampel 1993: 45). Mimo że w Anglii rozpoczęła się rewolucja przemysłowa i kwestia robotnicza, w tym brak zabezpieczenia dochodów na starość, pojawiła się tam wcześniej i miała szczególne nasilenie, państwo zaangażowała się w jej rozwiązywanie później niż w kilku słabiej rozwiniętych krajach, między innymi w Niemczech. Wynikało to przede wszystkim z dominacji ideologii liberalnej i konfliktu silnych grup interesu (Williamson, Pampel 1993: 45 - 49). Z czasem jednak również kasy wzajemnej pomocy, popadające w trudności finansowe, uznały potrzebę stworzenia państwowego systemu emerytalnego.

System z 1908 r. zapewniał emerytury finansowane wyłącznie przez państwo – z podatków – przysługujące po ukończeniu 70 roku życia osobom, których dochody nie przekraczały ustalonych wielkości i które spełniały określone

---

<sup>65</sup> Na początku lat dziewięćdziesiątych XIX w. do kas wzajemnej pomocy należała ponad jedna czwarta dorosłej ludności męskiej Anglii. Por. Williamson, Pampel 1993: 44.

<sup>66</sup> Funkcję taką spełniały jednak niekiedy świadczenia chorobowe dla osób w podeszłym wieku, które stopniowo stawały się de facto emeryturami. Por. Fraser 1984: 151; Hannah 1986: 6.

<sup>67</sup> Dążąc do rozszerzenia ich zasięgu, towarzystwa ubezpieczeniowe oferowały ubezpieczenie przeznaczone dla szerszych odbiorców, tzw. ubezpieczenia ludowe. Por. Piotrowski 1966: 55, 56.

<sup>68</sup> Około 1900 r. wszystkie systemy emerytur zakładowych obejmowały około 5% pracujących, przy tym ograniczały się one praktycznie do pracowników umysłowych. Por. Hannah 1986: 13.

warunki moralne<sup>89</sup>. Podział na ubogich „godnych” i „niegodnych” pomocy był wówczas oczywisty. Emerytury były jednak całkowicie oddzielone od administracji „prawa ubogich” i w odróżnieniu od niego nie prowadziły do ograniczenia praw obywatelskich. Wysokość emerytury była uzależniona od wielkości środków, jakimi dysponowała dana osoba, ale 95% emerytów otrzymywało emeryturę w maksymalnej wysokości (Ritter 1983: 162). Brytyjski system z 1908 r. miał więc charakter zapatrzeniowy. Wśród przyczyn niezastosowania zasady ubezpieczeniowej (jak w Niemczech) szczególne znaczenie przypisuje się dominującemu liberalizmowi, na gruncie którego odrzucano przymus ubezpieczenia, jako prowadzący do władzy państwa nad jednostką i zagrażający zniszczeniem nawyków oszczędzania i samopomocy (Ogus 1981: 56, 57). Jeszcze większą wagę mógł mieć opór towarzystw wzajemnej pomocy, posiadających własny system składkowy (Williamson, Pampei 1993: 50).

Koszty emerytur z 1908 r. znacznie przekroczyły oczekiwania. To, a także dostrzeżenie zalet ubezpieczenia: psychospołecznych – inny stosunek do świadczeń „wysłuzonych” i politycznych – integracja społeczeństwa, obrona przed socjalizmem (Fraser 1984: 162 - 164) oraz doświadczenia z ubezpieczeniem chorobowym i na wypadek bezrobocia (1911) uitorowały drogę do utworzenia w 1925 r. systemu emerytur składkowych (Ogus 1981: 347, 348). Przysługiwały one osobom objętym ubezpieczeniem chorobowym w wieku od 65 do 70 lat. Emerytury, finansowane z równych składek pracowników i pracodawców, otrzymywali w równej wysokości wszyscy, niezależnie od wielkości posiadanych środków. Tak więc zastosowanie zasady ubezpieczeniowej ograniczono do finansowania i źródła uprawnień do emerytur<sup>90</sup>. Od 70 roku życia emeryt otrzymywał emeryturę ze starego systemu z 1908 r., ale już bez żadnych ograniczeń. System oparty na ustawach z 1908 i 1925 r. przetrwał do końca lat czterdziestych.

W okresie międzywojennym nastąpił znaczny rozwój zakładowych systemów emerytalnych. W roku 1936 obejmowały one 13% ogółu pracowników (Hannah 1986: 67). Ze względu na długi okres nabywania uprawnień do emerytur w systemach kapitalizowanych, liczba emerytur zakładowych nie była duża – w 1936 r. wypłacono 0,2 mln emerytur zakładowych (a 2,5 mln państwowych; Hannah 1986: 125). W roku 1940 reakcją na inflację i trudności finansowe emerytów było wprowadzenie specjalnego świadczenia z pomocy społecznej

---

<sup>89</sup> Były to emerytury „dla bardzo starych, bardzo biednych i bardzo porządnych”. Por. Thane 1978: 103.

<sup>90</sup> Tradycyjnie w Wielkiej Brytanii fakt finansowania ze składek jest wystarczającym kryterium kwalifikacji świadczeń jako ubezpieczeniowych.

– „emerytury uzupełniającej”. Obniżono także wiek emerytalny kobiet z 65 do 60 lat (Fraser 1984: 196, 212).

Przygotowany w czasie wojny raport Beveridge'a zawierał koncepcję kompleksowej polityki społecznej w Wielkiej Brytanii (Magnuszewska-Otulak 1992). Zabezpieczenie społeczne miało być połączeniem ubezpieczenia społecznego, pomocy społecznej i ubezpieczenia dobrowolnego. Znaczenie tego ostatniego mocno podkreślano<sup>91</sup>. Projekt Beveridge'a w odniesieniu do ubezpieczenia społecznego został w zasadzie zrealizowany w ustawie o ubezpieczeniu narodowym z 1946 r., która weszła w życie w 1948 r. (Fraser 1984: 228, 229). Ubezpieczeniem zostali objęci wszyscy obywatele w wieku produkcyjnym<sup>92</sup>. W zamian za jednolite składki opłacane w ciągu życia zawodowego przysługiwały po ukończeniu 65 (mężczyźni) lub 60 (kobiety) roku życia jednolite emerytury. Emerytury zostały ustalone na niższym poziomie niż chciał Beveridge, który zakładał, że ubezpieczenie społeczne (w tym emerytury) pokryje minimum kosztów utrzymania, a pomoc społeczna będzie odgrywać marginalną i malejącą rolę (Atkinson 1990: 11). Były one niskie także dlatego, że były finansowane z jednolitych składek, których poziom musiał być dostosowany do niższych dochodów (Hecló 1974: 255, 256).

Zabezpieczenie ponad poziom minimum miały dać przede wszystkim emerytury zakładowe. Zakładowe systemy emerytalne rozwijały się w pierwszym okresie powojennym wyjątkowo dynamicznie – w 1956 r. obejmowały 33% pracowników, a wypłacano z nich 1,1 mln emerytur (4,7 mln państwowych; Hannah 1986: 67, 125). Ograniczony zasięg emerytur zakładowych i niski poziom emerytur podstawowych powodował duże zróżnicowanie sytuacji finansowej emerytów. Otrzymywanie lub nie emerytury zakładowej dzieliło społeczeństwo na „dwa narody w starości”. Wiele było zdanych na pomoc społeczną, o którą jednak część – ze względu na stygmat społeczny – nie występowała (Titmuss 1963).

Z drugiej strony wydatki na państwowy system emerytalny rosły szybko, także ze względu na skrócenie okresu pełnego jego wejścia w życie z 20 (jak chciał Beveridge) do 10 lat: w 1958 r. Obie przyczyny: niedostateczny poziom

---

<sup>91</sup> „Bezpieczeństwo społeczne musi być osiągnięte w drodze współpracy pomiędzy państwem a jednostką. Państwo powinno zapewniać zabezpieczenie za służbę i składkę. Państwo, organizując zabezpieczenie, nie powinno turnić bodźców i szans, odpowiedzialności; ustanawiając minimum narodowe, państwo powinno zapewnić możliwości i wsparcie dla indywidualnego działania każdej jednostki w celu zapewnienia sobie i swojej rodzinie zabezpieczenia powyżej tego minimum” – Beveridge 1942: 6, 7.

<sup>92</sup> Pracownicy i samodzielnie zarobkujący – obowiązkowo, a nie pracujący zawodowo – dobrowolnie.

emerytur podstawowych oraz ich wysokie koszty prowadziły do planów dodatkowych emerytur państwowych, powiązanych z dochodami.

Pierwszy, mały krok uczynił rząd konserwatywny w 1959 r., wprowadzając od 1961 r. emerytury stopniowane (*graduated pensions*) dla pracowników. Były to niewysokie dodatki do dotychczas przysługujących emerytur<sup>93</sup>, finansowane z dodatkowych składek pracowników i pracodawców, przy czym wysokość składek i emerytur była powiązana z zarobkami. Z obowiązku dodatkowego ubezpieczenia mogli być zwolnieni pracownicy objęci systemem emerytur zakładowych, gwarantującym świadczenia co najmniej w takiej samej wysokości, jak emerytury stopniowane. Ta zasada (*contracting out*), to jest wybór między dodatkowym zabezpieczeniem państwowym lub zakładowym, pozostała trwałym elementem brytyjskiego zabezpieczenia emerytalnego.

W kolejnych latach opracowano kilka projektów reform zabezpieczenia emerytalnego, które nie doczekały się realizacji na skutek zmian układu sił politycznych – rządów na przemian konserwatystów i labourzystów. Jednym z przewodnich motywów dyskusji i elementem różniącym podejście obu partii była relacja zabezpieczenia państwowego i zakładowego. Konserwatyści preferowali zabezpieczenie zakładowe, Partia Pracy – państwowe (Ogus, Barendt 1982: 192, 193).

W 1970 r. wprowadzono niższą nieskładkową emeryturę dla osób, które nie wypracowały wymaganego okresu składkowego. Wynikiem przejściowego konsensu była ustawa z 1975 r., wprowadzająca od 1978 r. dla pracowników system dodatkowych emerytur powiązanych z zarobkami – SERPS<sup>94</sup>. Docelowo – po 20 latach opłacania składek – emerytura dodatkowa miała stanowić 25% zrewaloryzowanych zarobków danej osoby z 20 „najlepszych” dla niej lat (gdy zarobki były najwyższe). Także z tej emerytury mogła zwalniać przynależność do równorzędnego systemu zakładowego. W 1975 r. wprowadzono również waloryzację emerytur bieżących oraz stopę składki na ubezpieczenie społeczne w procencie od dochodów.

Konserwatyści, którzy doszli do władzy w 1979 r., stopniowo zaczęli ograniczać zabezpieczenie społeczne. Przejście w 1980 r. na waloryzację według cen spowodowało spadek realnej wartości emerytur podstawowych. Początkowe plany likwidacji emerytur dodatkowych z SERPS napotkały silny opór. W rezultacie ograniczono się w 1986 r. do znacznej redukcji ich wysokości – dla osób

---

<sup>93</sup> Emerytury nie były wysokie dlatego, że celem nowego systemu było w dużym stopniu zasilenie deficytowego funduszu ubezpieczeniowego, w związku z dużym wzrostem wydatków po upływie w 1958 r. 10-letniego okresu nabywania uprawnień. Por. Morgan 1984: 22.

<sup>94</sup> *State Earnings – Related Pension Scheme*.

przechodzących na emeryturę od 1999 r. do 20% zarobków z całego okresu pracy. Wprowadzono także dodatkowe bodźce do rezygnacji z SERPS i to nie tylko, jak dotąd, na rzecz systemów zakładowych ze zdefiniowanymi świadczeniami, ale również ze zdefiniowanymi składkami lub na rzecz systemów indywidualnych.

Tak więc w całym okresie powojennym Wielka Brytania wyróżniała się wśród państw europejskich tym, że zabezpieczenie zakładowe i indywidualne odgrywało z założenia dużą rolę w zabezpieczeniu emerytalnym. Do 1967 r. prawie połowa pracowników objęta została zakładowymi systemami emerytalnymi (Iannah 1986: 67). Po zahamowaniu wzrostu w okresie trudności gospodarczych w latach siedemdziesiątych, w latach osiemdziesiątych nastąpił dalszy rozwój zakresu i znaczenia zabezpieczenia zakładowego, a w ostatnim okresie szczególnie indywidualnego (por. p. 2.3.3).

Wielka Brytania uznawana jest także często za wyjątkowy przykład naruszenia – w okresie rządów Partii Konserwatywnej – fundamentów systemu, a nie tylko jego dostosowania do trudności finansowych, które dotknęły systemy emerytalne w większości krajów (Ploug 1995: 65). Cała polityka społeczna oparła się wprawdzie próbom „demontażu”<sup>95</sup>, ale – po polityce mieszkaniowej – społeczne zabezpieczenie emerytalne należy do dziedzin, w których zmiany były największe (Pierson 1995: 24-27). Wielka Brytania uchodzi za kraj, który rozwiązał problemy rosnących wydatków publicznych na emerytury.

Choć ograniczony, udział emerytur państwowych w całości zabezpieczenia emerytalnego jest nadal decydujący (por. p. 2.3.3). W obecnie toczącej się debacie na temat przyszłości brytyjskiego zabezpieczenia emerytalnego kluczowe miejsce zajmuje dalej – jak w całym okresie powojennym (Giennerster 1990: 27) – kwestia miejsca „państwa” i „rynku” (por. p. 2.3.5).

### 2.3.2. Konstrukcja warstw zabezpieczenia emerytalnego

Zabezpieczenie emerytalne w Wielkiej Brytanii odznacza się nie tylko rozbudowaną strukturą form, ale w szczególności dużą swobodą wyboru form zabezpieczenia przez zainteresowanych (Schulte 1991) (por. poniższe zestawie-

---

<sup>95</sup> „W sumie brytyjscy konserwatyści przekonali się, że państwo opiekuńcze to polityczne pole minowe”. Por. Pierson 1995: 25. Stopa świadczeń społecznych (świadczenia społeczne ogółem w relacji do produktu krajowego brutto) wynosiła w 1979 r. 20,3%, w 1986 r. 24,3%, w 1990 r. 22,7%, a w 1993 r. 27,8% (w znacznym stopniu na tak duży wzrost wpłynął spadek PKB w latach 1991-1992). W Niemczech w tym samym czasie omawiana relacja wzrosła z 28,4% w 1979 r. do 31,0% w 1993 r. Por. BMA 1995b: 9.18.

nie). Organizacja całego systemu zabezpieczenia społecznego<sup>96</sup> znajduje się w gestii państwa, bez żadnych form samorządu – podlega on Ministerstwu Zabezpieczenia Społecznego. Od 1991 r. na miejsce administrujących zabezpieczeniem lokalnych biur zabezpieczenia społecznego utworzono – w ramach dążenia do „ekonomizacji” usług społecznych – pięć agencji, w tym do spraw składek i do spraw świadczeń, z lokalnymi biurami (DSS 1993b: 33)<sup>97</sup>.

- |   |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1. Zabezpieczenie społeczne (państwowe)<ol style="list-style-type: none"><li>1.1. emerytura podstawowa (składkowa) albo emerytura nieskładkowa oraz</li><li>1.2. emerytura stopniowana lub emerytura dodatkowa z SERPS lub</li></ol></li><li>2. Zabezpieczenie zakładowe lub</li><li>3. Zabezpieczenie indywidualne</li></ol> |
|---|

### Struktura form zabezpieczenia emerytalnego w Wielkiej Brytanii

Źródło: Opracowanie własne

Zabezpieczenie społeczne zapewnia, po pierwsze – powszechne jednolite składkowe emerytury podstawowe (albo emerytury nieskładkowe), po drugie – dodatkowe, powiązane z zarobkami, emerytury dla pracowników, które można jednak zastąpić emeryturami zakładowymi lub indywidualnymi.

**Emerytura podstawowa (składkowa)** przysługuje z tytułu ubezpieczenia społecznego<sup>98</sup>. Ubezpieczenie to ma powszechny charakter – objęci są nim pracujący, w podziale na pracowników i samodzielnie zarobkujących, i mogą do niego przystąpić dobrowolnie wszyscy obywatele. Z obowiązku ubezpieczenia zwolnione są osoby o niskich zarobkach<sup>99</sup>. Za pracowników (stanowiących około 90% ubezpieczonych) składkę opłaca się od zarobków pomiędzy dolną i górną

<sup>96</sup> Pojęcie zabezpieczenia społecznego (*social security*) obejmuje w Wielkiej Brytanii wszystkie pieniężne świadczenia społeczne. Por. Barr 1993.

<sup>97</sup> Opracowana w 1992 r. „karta klienta” określa standardy usług w celu poprawy ich jakości i wzmocnienia pozycji świadczeniobiorcy. Por. Simpson 1992: 1.

<sup>98</sup> W Wielkiej Brytanii używane jest pojęcie „ubezpieczenie narodowe (krajowe)”. Wywodzi się ono z 1911 r. i zostało utrzymane w utworzonym w 1944 r. Ministry of National Insurance (Beveridge proponował Ministry of Social Insurance), głównie dlatego, by nie wprowadzać terminu stosowanego w Niemczech. Por. Ogus, Barendt 1982: 539

<sup>99</sup> Granica obowiązku ubezpieczenia (równa granicy wymiaru składek) dla pracowników jest na poziomie zbliżonym do emerytury podstawowej – 58 funtów w tygodniu w 1995/1996 r. Samodzielnie zarobkujący mogą być zwolnieni na wniosek, jeżeli ich dochody nie przekraczają rocznie 3140 funtów (1993/1994). Por. DSS 1993b: 40.

granicy zarobków (odpowiadających emeryturze podstawowej i 750% jej wysokości). Pracownik opłaca składkę od swoich całych zarobków (do dolnej granicy – 2%) do górnej granicy; pracodawca – od całych zarobków powyżej dolnej granicy. Składka jest wyższa dla osób objętych SERPS, a dla pracodawców – stawka składki jest coraz wyższa w kolejnych przedziałach zarobków<sup>100</sup>.

Emerytura podstawowa przysługuje po osiągnięciu wieku emerytalnego: 65 lat mężczyźni i 60 lat kobiety. Uchwalona w 1995 r. ustawa emerytalna, która weszła w życie w kwietniu 1997 r., ujednoliciła wiek emerytalny na poziomie 65 lat, który zostanie wprowadzony stopniowo między rokiem 2010 i 2020. To oznacza, że nowa regulacja nie będzie dotyczyła kobiet urodzonych przed 6 kwietnia 1950 r., które zachowają obecny wiek emerytalny 60 lat (MISSOC 1995: 42). Wcześniejsze przejście na emeryturę nie jest możliwe. Drugim warunkiem nabycia prawa do emerytury podstawowej jest opłacanie składki przez 9/10 życia zawodowego, czyli 44 lata mężczyźni i 39 lat kobiety. Do spełnienia tego „warunku składkowego” zalicza się także okresy bezrobocia, macierzyństwa, opieki nad dziećmi lub inwalidami. Od 1989 r. praca emeryta nie wpływa na prawo do emerytury.

Uprawienie do emerytury ma nie tylko osoba płacąca składki na ubezpieczenie, ale również – co jest brytyjską specyfiką – zona emeryta (60% emerytury podstawowej) oraz – po śmierci ubezpieczonego, który spełnił warunki składkowe – wdowa/wdowiec (w pełnej wysokości). Emerytura jest w jednakowej wysokości dla wszystkich, obowiązującej w danym roku<sup>101</sup>. Może zostać jedynie obniżona proporcjonalnie do okresu brakującego do pełnych wymaganych lat ubezpieczenia (ale nie więcej niż do 25%)<sup>102</sup>. Osoby, które nie nabyły prawa do emerytury składkowej, a przez co najmniej 10 lat zamieszkiwały

---

<sup>100</sup> W 1978/1979 r. za osoby objęte SERPS składka wynosiła 6,5% (pracownik) i 12,0% (pracodawca), za osoby zwolnione z SERPS – odpowiednio: 4 i 7,5%. Por. CSO 1982a: 67. W 1995/1996 r. za osoby objęte SERPS składka pracownika wynosiła 2% do dolnej granicy wymiaru składki i 10% od tygodniowych zarobków pomiędzy dolną i górną granicą (od 58 do 440 funtów). Składka pracodawcy wynosiła 3,0, 5,0, 7,0% i wreszcie 10,2% od zarobków powyżej górnej granicy (440 funtów). Za osoby zwolnione z SERPS składka pracownika obniża się z 10 na 8,2%, a składki pracodawcy – o 3 punkty procentowe. Por. CSO 1996a: 64.

<sup>101</sup> W Wielkiej Brytanii rok podatkowy rozpoczyna się 6 kwietnia, stąd dane – np. 1995/1996 r.: od 6 IV 1995 r. do 5 IV 1996 r. W 1995/1996 r. emerytura podstawowa wynosiła 58,85 funtów tygodniowo dla osoby samotnej i 94,10 funtów dla małżeństwa, gdy zona nie ma własnej emerytury podstawowej. Por. CSO 1996a: 62.

<sup>102</sup> Jeżeli np. mężczyzna może wykazać się 22 latami ubezpieczenia, co stanowi 50% wymaganego okresu, jego emerytura podstawowa będzie wynosiła 50% pełnej wysokości. W 1990 r. 95,8% mężczyzn i 88,3% kobiet otrzymywało emeryturę podstawową w pełnej przysługującej wysokości. Por. DSS 1991a: 112.



w Wielkiej Brytanii, mają od 80 roku życia prawo do emerytury nieskładkowej. Przysługuje ona także osobom, które nabyły prawo do emerytury składkowej niższej niż aktualna wysokość emerytury nieskładkowej. Jest ona finansowana z ogólnych podatków i wynosi 60% emerytury podstawowej.

Zarówno do emerytur składkowych, jak i nieskładkowych mogą przysługiwać dodatki, w tym najważniejsze – dodatki rodzinne<sup>103</sup>. Emerytury są waloryzowane corocznie w kwietniu, według wzrostu cen. Emerytury podlegają opodatkowaniu, z wyłączeniem dodatków na dzieci.

Emerytura podstawowa, przysługująca z obowiązkowego ubezpieczenia społecznego, może być jedyną emeryturą społeczną w Wielkiej Brytanii. Pracownicy mogą jednak być objęci również państwowym systemem emerytur dodatkowych. Wypłacane są nadal emerytury stopniowane, przysługujące z tytułu opłacania dodatkowych składek w latach 1961-1975. Od 1978 r. możliwe jest natomiast nabycie uprawnień do emerytury z SERPS. Jej wysokość jest ściśle uzależniona od długości dotychczasowego ubezpieczenia i wysokości zarobków (między dolną i górną granicą wymiaru składki), maksymalnie 20% zarobków z całego życia zawodowego. Za odroczenie emerytury w okresie 5 lat od osiągnięcia wieku emerytalnego przysługuje zwiększenie o 1/7 procenta za każdy tydzień (7,5% rocznie), zwiększenie to obejmuje zarówno emeryturę podstawową, jak i stopniowaną, emeryturę dodatkową z SERPS oraz dodatek inwalidzki.

Osoby o niedostatecznych dochodach w okresie starości mogą ubiegać się o pomoc społeczną, noszącą od roku 1987 nazwę wsparcia dochodów (*income support*). Brak obecnie w jej ramach wyodrębnionego świadczenia pieniężnego przeznaczanego specjalnie dla ludzi starych (jak do 1986 r. „emerytura uzupełniająca”).

Udział w państwowym systemie emerytur dodatkowych z SERPS pracownik może zastąpić uczestnictwem w zakładowym systemie emerytalnym albo systemie emerytur indywidualnych. Tak duża swoboda wyboru zabezpieczenia emerytalnego powyżej emerytury podstawowej istnieje od 1988 r. Do tego roku uczestnictwo w zakładowym systemie emerytalnym, jeżeli istniał w danej organizacji, było dla pracownika przymusowe, stanowiło jeden z warunków zatrudnienia (Hannah 1986: 86, 87). O tym, czy dany system zakładowy zastępował państwowe emerytury dodatkowe (najpierw stopniowane, potem z SERPS), decydował pracodawca w porozumieniu z pracownikami. Zakładowy

<sup>103</sup> Dodatki rodzinne przysługują na utrzymywanego przez emeryta małżonka lub inną osobę dorosłą (wysokość odpowiada emeryturze dla mężatki z tytułu ubezpieczenia męża) oraz na dzieci (wysokość dodatku na dzieci wynosi obecnie około 1/3 dodatku na małżonka). Poza tym przysługują: dodatek inwalidzki, z tytułu wieku, premia na Boże Narodzenie

system emerytalny jest z reguły alternatywą dla SERPS. Pracownik może jednak być objęty zarówno SERPS, jak i systemem zakładowym, zwłaszcza gdy ten ostatni nie spełnia warunków umożliwiających wyłączenie z SERPS. Podobnie system emerytur indywidualnych może zastąpić SERPS lub system zakładowy, a może funkcjonować obok jednej z tych form.

**Zakładowy system emerytalny** jest definiowany w Wielkiej Brytanii jako „systematyczny plan zapewniający świadczenia pracownikom, którzy kończą zatrudnienie, zwykle przechodząc na emeryturę, ale również zmieniając pracę lub w związku ze śmiercią. Świadczenia te nie są wypłacane bezpośrednio przez pracodawcę, ale przez inną niezależną finansowo organizację, jak trust lub towarzystwo ubezpieczeniowe” (Diacon, Carter 1990: 42). Pracodawcy w Wielkiej Brytanii nie mają obowiązku utworzenia zakładowego systemu emerytalnego<sup>104</sup>. Zakładowe systemy emerytalne w sektorze publicznym obejmują system emerytalny służby publicznej (urzędników)<sup>105</sup> oraz odrębne systemy dla pracowników administracji lokalnej i przedsiębiorstw państwowych. Finansowanie większości systemów zakładowych pracowników administracji centralnej opiera się na repartycji składek (wyłącznie pracodawców). Natomiast system administracji lokalnej oraz systemy zakładowe w znacjonalizowanych branżach, jak koleje, są kapitalizowane i ich organizacja jest taka, jak w sektorze prywatnym (Birmingham 1991: 214).

Dany zakładowy system emerytalny może obejmować wszystkich pracowników zakładu, ale często objęte są nim (lub odrębnymi systemami) poszczególne grupy pracowników. Większość systemów tworzą pojedynczy pracodawcy, ale są także systemy zakładowe obejmujące kilka przedsiębiorstw oraz kilka systemów branżowych. Organizacja zakładowego zabezpieczenia emerytalnego opiera się niemal w całości na koncepcji funduszu emerytalnego (*pension fund*) (Heinen, Storck 1995: 33). W Wielkiej Brytanii nie jest dozwolone wewnętrzne finansowanie emerytur zakładowych (z „rezerwy księgowej”). Formą organizacyjną funduszu emerytalnego jest trust (fundusz powierniczy) (European Commission 1994: 58, 59). Zarządzają nim powiernicy – pojedynczy członkowie zarządu przedsiębiorstwa, wyznaczeni fachowcy lub przedstawiciele pracowników (powiernicy indywidualni), albo sama firma lub inna osoba prawna normalnie działająca w charakterze powiernika, na przykład bank (powiernicy zbiorowi). Powiernicy działają na podstawie prawa powierniczego i administrują systemem według jego zasad. Fundusze emerytalne dzielą się na „administrowane prywat-

<sup>104</sup> Niekiedy zalicza się Wielką Brytanię do krajów z częściowo obowiązkowymi systemami zakładowymi, ze względu na możliwość zastąpienia przez nie obowiązkowego SERPS (European Commission 1994).

<sup>105</sup> *Civil Service Superannuation Scheme*.

nie”, gdzie powiemicy sami zarządzają funduszem (występują częściej w większych firmach), i „ubezpieczone”, w których powiemicy powierzają zarządzanie funduszem towarzystwu ubezpieczeniowemu.

W Wielkiej Brytanii regulacja w niewielkim stopniu ogranicza kierunki inwestycji funduszy emerytalnych. W odróżnieniu od wielu innych krajów, udział lokat o stałym lub indeksowanym oprocentowaniu, jak obligacje czy hipoteki, jest mniejszy (14,8% całości inwestycji w 1990 r.), największy udział mają natomiast akcje (48,3%), duży jest także udział inwestycji za granicą (18,2%) oraz nieruchomości (8,7%). W ciągu dziesięciolecia 1982-1991 średnia realna stopa zwrotu wszystkich funduszy emerytalnych biorących udział w jednym z dużych pomiarów efektów wynosiła rocznie 10,4% (European Commission 1994: 106, 107, częściowo obliczenia własne). Większość stanowią systemy z ustalonymi świadczeniami, ale wśród nowo tworzonych systemów przeważają te z ustalonymi składkami (European Commission 1994: 70). Aby zakładowy system emerytalny został uznany przez Urząd do spraw Systemów Emerytalnych, co jest warunkiem uzyskania ulg podatkowych, składki nie mogą przekraczać określonych maksymalnych wysokości. W większości systemów składki płać nie tylko pracodawcy, ale także pracownicy. Pracownik może uszczęć także dodatkową składkę, która „wypracowuje” mu podwyższenie przyszłych świadczeń. W podstawie wymiaru składek uwzględnia się często państwową emeryturę podstawową<sup>106</sup>. Jak wspomniano, za członków systemów zakładowych zwolnionych z SERPS płacone są niższe składki na zabezpieczenie społeczne. Ponadto w okresie 1987-1993 państwo, chcąc zachęcić pracowników do występowania z SERPS, oferowało specjalny rabat (subwencję) w wysokości 2% zarobków między doiną i górną granicą wymiaru składki dla wszystkich zwalnających z SERPS systemów zakładowych i indywidualnych.

Obok omawianych tu emerytur, większość systemów z określonymi świadczeniami zapewnia również renty inwalidzkie i rodzinne. W rezultacie orzeczenia w sprawie Barber z 1990 r. większość systemów ma obecnie jednolity wiek emerytalny dla mężczyzn i kobiet. Prawo do emerytury zakładowej nabywają objęci nim pracownicy po 2 latach pracy w zakładzie. Osobie opuszczającej zakład fundusz emerytalny musi zapewnić odroczone (do wieku emerytalnego) emeryturę, transfer do systemu emerytalnego w nowym miejscu pracy lub transfer do systemu emerytur indywidualnych.

<sup>106</sup> Często zakłada się, że suma emerytury podstawowej i emerytury zakładowej powinna stanowić po 40 latach pracy 2/3 łącznych zarobków. Ktoś zarabiający 150% emerytury podstawowej osiągnie ten cel bez żadnej emerytury zakładowej, stąd kwotę tę odejmuje się od podstawy wymiaru składek. Por. Oidfield 1992: 57, 58.

Dany zakładowy system emerytalny, aby został uznany, a tym samym mógł korzystać ze wszystkich ulg podatkowych, musi spełniać także określone warunki co do świadczeń. Emerytura nie może być wyższa niż 2/3 ostatniego wynagrodzenia po 40 latach pracy, co daje dominującą formułę wymiaru emerytury: 1/60 ostatniego wynagrodzenia za każdy rok pracy. Od 1989 r. istnieje także górna granica ostatniego wynagrodzenia, którą przyjmuje się do wymiaru emerytury zakładowej dla osób zmieniających pracę lub nowych członków systemów zakładowych<sup>107</sup>. W momencie przejścia na emeryturę z systemu zakładowego może zostać także dokonana jednorazowa wypłata (zamiana części emerytury na gotówkę) w maksymalnej wysokości (po 20 latach pracy) równej 150% ostatniego rocznego wynagrodzenia. W systemie ze zdefiniowanymi składkami oraz w systemie emerytur indywidualnych można obecnie zamienić na gotówkę maksymalnie 1/4 zgromadzonego funduszu.

Podjmując starania, aby dany system zakładowy ze zdefiniowanymi świadczeniami mógł zastąpić SERPS (zostać zatwierdzony przez Urząd do spraw Emerytur Zakładowych), musi on zapewniać świadczenia zbliżone do emerytur z SERPS. Minimalne wymagane świadczenie to „gwarantowana emerytura minimalna”. Jej zagwarantowanie w systemie zakładowym uprawnia pracodawcę i pracownika do opłacania niższych składek na ubezpieczenie społeczne. W momencie osiągnięcia wieku emerytalnego oblicza się emeryturę dodatkową z SERPS, jaką uzyskalaby dana osoba pozostając w SERPS. Jeżeli to hipotetyczne uprawnienie do emerytury z SERPS jest wyższe niż gwarantowana emerytura minimalna, różnica ta jest wypłacana przez państwo razem z emeryturą podstawową. Warunki zastąpienia SERPS przez system ze zdefiniowanymi składkami są znacznie prostsze. Z samego charakteru takiego systemu wynika brak warunków co do poziomu świadczeń. Należy tylko opłacać składki na ten system w wysokości różnicy między składką za osoby objęte SERPS i zwolnione z niego.

Emerytury zakładowe z systemów zastępujących SERPS muszą być waloryzowane według wzrostu cen. Pracodawca finansuje wzrost gwarantowanej emerytury minimalnej w wysokości do 3% rocznie. Dotyczy to także systemów ze zdefiniowanymi składkami oraz systemów emerytur indywidualnych – waloryzowana musi być wówczas „hipotetyczna gwarantowana emerytura minimalna” (Birmingham 1981: 217). Jeżeli inflacja była wyższa, resztę waloryzacji finansuje państwo. Powyższe zasady oznaczają, że państwo dofinansowuje zakładowe i indywidualne systemy emerytalne (Williamson, Pampel 1993: 55). Od 1991 r. odroczone emerytury osób występujących z systemu zakładowego muszą być waloryzowane co roku o 5% lub o procent wzrostu cen w danym roku,

<sup>107</sup> Wynosiła ona w 1994/1995 r. 76 800 funtów. Por. European Commission 1994: 70.

w zależności od tego, która z tych wielkości jest niższa. Podobna regulacja ma dotyczyć w przyszłości wszystkich emerytur w odniesieniu do nowo wypracowanych uprawnień (European Commission 1994: 71).

Składki opłacane przez pracownika na zakładowy system emerytalny są w całości (do górnego limitu) zwolnione z opodatkowania. Również przedsiębiorstwo odpisuje składki od podatku, a także nie płaci podatku od dochodów z inwestycji lub zysków kapitałowych w ramach funduszu emerytalnego. Te zasady czynią z funduszy emerytalnych „najkorzystniejszą pod względem opodatkowania formę oszczędności w Wielkiej Brytanii” (Oldfield 1992: 47). Opodatkowaniu, jak inne dochody, podlegają natomiast emerytury.

Podstawowe zabezpieczenie dla członków zakładowych systemów emerytalnych dawały tradycyjnie w Wielkiej Brytanii fundusz powierniczy i rola powierników (European Commission 1994: 85–87). Po ujawnieniu afery Maxwella powołano w 1992 r. Komisję do spraw Przeglądu Prawa Emerytalnego pod kierunkiem profesora Roya Goode’a. Opublikowany w 1993 r. raport (Goode 1993) zawierał 218 propozycji wzmocnienia bezpieczeństwa praw członków systemów zakładowych. Część z nich została uwzględniona w ustawie emerytalnej z 1995 r., która weszła w życie w kwietniu 1997 r. (MISSOC 1995: 42). Przewiduje ona wprowadzenie ścislejszych kontroli funkcjonowania zakładowych systemów emerytalnych, mających na celu wyrównanie zarządzania wszystkich systemów do poziomu najlepszych, zwiększenie informacji członków i ich udział (wraz z emerytami) w zarządzaniu funduszami. To zostanie wsparte powołaniem urzędu rzecznika, z dużymi uprawnieniami, oraz funduszu kompensacyjnego na wypadek niewypłacalności pracodawcy.

Trzecia warstwa zabezpieczenia emerytalnego w Wielkiej Brytanii jest zinstytucjonalizowana od 1988 r. jako system emerytur indywidualnych (*personal pensions*) (Birmingham 1991: 213). Zakres tej warstwy wykracza poza ubezpieczenie na życie. Zabezpieczenie to, oparte na zdefiniowanych składkach, jest dostępne dla wszystkich, także dla osób samodzielnie zarobkujących i nie pracujących. Administrowanie funduszem gromadzonym ze składek na emerytury indywidualne można powierzyć towarzystwu ubezpieczeniowemu, bankowi, towarzystwu budowlanemu, towarzystwu powierniczemu lub kasie wzajemnej pomocy. W momencie przejścia na emeryturę za zgromadzony kapitał nabywana jest – od dowolnego towarzystwa ubezpieczeń na życie – renta dożywotnia.

W przypadku, gdy pracownik decyduje się na zastąpienie SERPS systemem emerytur indywidualnych, pracodawca i pracownik płacą składkę na ubezpieczenie społeczne w pełnej wysokości, jak za osoby objęte SERPS, po czym narwyżka składki za osoby wyłączone z SERPS jest przekazywana przez Agencję do spraw Składek jako minimalna składka do systemu emerytur indywidualnych.

Regulacje dotyczące emerytur indywidualnych odpowiadają zasadom systemów zakładowych ze zdefiniowanymi składkami (por. wyżej). Emerytury indywidualne, nie związane z miejscem pracy, są z natury w pełni przenośne. Składki na emerytury indywidualne są tak samo zwolnione z opodatkowania, jak na systemy zakładowe.

Wielka Brytania jest najstarszym rozwiniętym rynkiem ubezpieczenia na życie na świecie. Ubezpieczenie na życie odznacza się tradycyjnie w Wielkiej Brytanii dużą różnorodnością i elastycznością form – produktów ubezpieczeniowych (Dürkop 1993: 59 - 61; Schröter, Zwiesler 1995). Wyjątkowo duże znaczenie mają ubezpieczenia na życie z funduszem. Ograniczony, w porównaniu na przykład z Niemcami, jest nadzór ubezpieczeniowy. Ubezpieczenie na życie ma większy zasięg niż w Niemczech (por. podrozdz. 2.1 oraz p. 2.3.3).

W ostatnim okresie państwo szczególnie wspiera emerytury indywidualne. W 1988 r. stały się one równorzędną wobec systemów zakładowych alternatywą dla SERPS. Po upływie w marcu 1993 r. okresu finansowania specjalnego rabatu za wystąpienie z SERPS na rzecz systemu zakładowego lub indywidualnego, wprowadzono bodźce finansowe w wysokości 1% zarobków w granicach wymiaru składki dla wszystkich osób w wieku powyżej 30 lat, które zdecydują się na system emerytur indywidualnych (European Commission 1994: 46). Ustawa emerytalna z 1995 r. wprowadziła nową strukturę subwencjonowania, w wysokości uzależnionej od wieku, osób decydujących się na wystąpienie z SERPS na rzecz systemu zakładowego ze zdefiniowanymi składkami lub systemu emerytur indywidualnych (MISSOC 1995: 42).

Tak więc brytyjską specyfiką jest ściśle powiązanie zabezpieczenia państwowego, zakładowego i indywidualnego, a zwłaszcza możliwość wyboru jednej z tych form w zakresie zabezpieczenia dodatkowego (powyżej emerytury podstawowej). Państwo przy tym nie tylko rozszerza te możliwości (regulacja), ale również dofinansowuje systemy zakładowe i indywidualne, tak pośrednio – poprzez ulgi podatkowe, jak i bezpośrednio – przez finansowe zachęty do wystąpienia z SERPS oraz współfinansowanie waloryzacji emerytur zakładowych i indywidualnych.

### **2.3.3. Zasięg i znaczenie poszczególnych warstw w całości zabezpieczenia**

Społeczne zabezpieczenie emerytalne w Wielkiej Brytanii ma niemal powszechny zasięg ze względu na: otwartość ubezpieczenia także dla osób nie pracujących, emerytury dla żon ubezpieczonych oraz nieskładkowe emerytury z tytułu zamieszkania w Wielkiej Brytanii (od 80 roku życia). W roku 1992/1993 składkę na

ubezpieczenie społeczne opłacało 24,34 mln osób, co stanowiło 42,0% ludności ogółem i ponad 2/3 ludności w wieku aktywności zawodowej<sup>108</sup>. Wśród ubezpieczonych pracownicy stanowili 90,1%, samodzielnie zarobkujący 8,3%, a osoby niepracujące 0,5%<sup>109</sup> (obliczenia własne na podstawie CSO 1996a: 16, 61).

W 1991 r. zakładowymi systemami emerytalnymi objętych było 10,7 mln, czyli 48% pracowników ogółem, przy tym odsetek ten był wyraźnie wyższy w sektorze publicznym (72,4) niż w prywatnym (38,9), w odniesieniu do mężczyzn (57,0) niż kobiet (37,0) (European Commission 1994: 62, 63). Zasięg zabezpieczenia zakładowego jest tym większy, im większa firma<sup>110</sup>. Najwyższy jest wśród pracowników umysłowych na średnich szczeblach w hierarchii (w 1989/1990 r. 78%), najniższy w grupie robotników niewykwalifikowanych (43%) (CSO 1992b: 102)<sup>111</sup>.

Do systemów zakładowych wyłączających z SERPS należało w 1987 r. 9,3 mln pracowników: wszyscy członkowie systemów zakładowych w sektorze publicznym i 78% członków systemów zakładowych w sektorze prywatnym (European Commission 1994: 63). Odsetek objętych SERPS zmniejszył się po rozszerzeniu możliwości jego zastąpienia. Do wyłączających z SERPS zakładowych systemów ze zdefiniowanymi składkami należy obecnie około 300 tys. pracowników (European Commission 1994: 46). Udział takich systemów rośnie, choć wśród ogółu systemów zakładowych nadal około 90% stanowią systemy ze zdefiniowanymi świadczeniami („Pensions Management” 4/1993: 33). W ostatnich latach liczba pracowników objętych systemami zakładowymi zmniejszyła się z 52% w 1983 r. do 48% w 1991 r. (European Commission 1994: 62), w szczególności wskutek rozwoju emerytur indywidualnych. Około 5 mln pracowników jest obecnie wyłączonych z SERPS z tytułu uczestnictwa w systemie emerytur indywidualnych (European Commission 1994: 46). Zgodnie z oczekiwaniami – odwrotnie niż przy systemach zakładowych – odsetek

---

<sup>108</sup> Odsetek osób uprawnionych do świadczeń z ubezpieczenia społecznego jest wyższy – w danych tych nie są uwzględnieni bezrobotni, osoby, które przerwały pracę z innych względów, np. opieki nad dziećmi itp. Składki ubezpieczonych mężczyzn dają uprawnienie także do emerytury dla ich żon.

<sup>109</sup> Resztę – około 1,4% – stanowiła kategoria mieszana (pracownicy/samodzielnie zarobkujący).

<sup>110</sup> W 1989 r. w firmach zatrudniających mniej niż 3 pracowników 28% pracowników należało do zakładowego systemu emerytalnego, w firmach o 1000 lub więcej pracowników – 84%. Por. CSO 1992b: 102.

<sup>111</sup> Różnice te są mniejsze, gdy mierzyć zasięg systemów zakładowych w stosunku do zakładów posiadających zabezpieczenie zakładowe – odpowiednio 86 i 70%. Por. CSO 1992b: 102.

pracowników w systemach emerytur indywidualnych jest wyższy w mniejszych przedsiębiorstwach<sup>112</sup>.

Tak więc w przybliżeniu około 50% pracowników należało w 1991 r. do wyłączających z SERPS systemów zakładowych, 20% do SERPS, a 30% do systemów indywidualnych (Johnson, Rake 1996: 6).

W roku 1993 wypłacano w Wielkiej Brytanii prawie 10,3 mln składkowych emerytur podstawowych. Około 2/3 ogółu emerytów stanowiły kobiety; mniej więcej w równych częściach trzy kategorie: kobiety z tytułu własnego ubezpieczenia, mężatki oraz wdowy z tytułu ubezpieczenia męża. W latach 1979-1993 liczba emerytów wzrosła o około 1,4 mln, przy jedynie niewielkich zmianach ich struktury rodzajowej. Liczba osób otrzymujących emerytury nieskładkowe stanowiła w 1993 r. zaledwie 0,3% emerytów „składkowych” – było ich 31 tys. Prawie dwukrotny spadek tej liczby w latach 1979-1993 związany był w mniejszym stopniu ze wzrostem uprawnień do emerytury składkowej, w większym natomiast z naturalnym kurczeniem się liczby emerytów uprawnionych do emerytury kategorii C<sup>113</sup> (CSO 1992a: 56; 1996a: 65).

Emerytura stopniowana (na podstawie składek opłacanych w latach 1961-1975) wypłacana była w 1990 r. jako dodatek do 72% ogółu emerytur podstawowych. Liczba emerytur z SERPS osiągnęła natomiast w 1990 r. 3,1 mln, co stanowiło 31% liczby emerytur podstawowych (DSS 1991a: 117, 119).

Wzrasta liczba wypłacanych emerytur zakładowych: w 1985 r. otrzymywał je 37% ludzi w wieku emerytalnym (w 1975 r. 29%), przy czym odsetek ten był wyraźnie wyższy dla mężczyzn – 58 (51) niż dla kobiet – 23 (15) (Barr, Coulter 1990: 294). Znajduje to wyraz w rosnącym udziale dochodów z emerytur zakładowych i indywidualnych w dochodach gospodarstw emerytów (por. niżej).

Wydatki na świadczenia ze społecznego zabezpieczenia emerytalnego prezentuje tabela 2.12. Wydatki na społeczne zabezpieczenie emerytalne utrzymują się na poziomie około 4,5% produktu krajowego brutto. Brak pełnych danych o wydatkach na pozostałe warstwy zabezpieczenia, ale z prezentowanych wcześniej danych (por. tab. 2.5 i 2.7) wynika, że ich udział jest w Wielkiej Brytanii znaczny i wykazuje tendencję wzrostową. Wydatki na emerytury zakładowe i indywidualne przewyższają wydatki na emerytury

---

<sup>112</sup> W 1989 r. w firmach zatrudniających mniej niż 3 pracowników 29% pracowników należało do systemu emerytur indywidualnych, w firmach o 1000 lub więcej pracowników – 11%. Por. CSO 1992b: 102.

<sup>113</sup> Wprowadzona w 1970 r. emerytura kategorii C przysługiwała osobom, które 5 lipca 1948 r. ukończyły już wiek emerytalny oraz kobietom w wieku emerytalnym, których mężowie mieli uprawnienia do takiej emerytury.



**Tabela 2.12. Wydatki na świadczenia ze społecznego zabezpieczenia emerytalnego w Wielkiej Brytanii w latach 1980/1981 - 1992/1993**

Warstwa zabezpieczenia	1980/1981		1992/1993	
	mln funtów	% PKB	mln funtów	% PKB
Emerytura podstawowa	10 518	4,54	25 503	4,28
Emerytura nieskładkowa	38	0,02	36	0,01
Emerytura z SERPS	8	0,00	1 353	0,23
Razem pierwsza warstwa zabezpieczenia emerytalnego	10 564	4,56	26 892	4,52

Źródło: CSO 1992a: 239; 1994a: 240; DSS 1993b: 20; obliczenia własne.

społeczne<sup>114</sup>. W tabeli nie są uwzględnione pośrednie wydatki na zabezpieczenie emerytalne, czyli zwolnienia podatkowe, których wartość w roku 1992/1993 (8,1 mld funtów na zakładowe systemy emerytalne i 2,4 mld na systemy emerytur indywidualnych; Hills 1993: 8) przekraczała wydatki na emerytury społeczne. Zwolnienia podatkowe były także znacznie wyższe niż wydatki na wszystkie świadczenia pomocy społecznej dla emerytów, które wyniosły 7,5 mld (Sinfield 1994: 134). W latach 1978/1979 - 1993/1994 wzrosły wyraźnie wydatki na świadczenia uznaniowe (*means-testing*): z 13 do 23% wydatków na świadczenia społeczne dla ludzi starych (Sinfield 1994: 139). Był to rezultat polityki partii konserwatywnej „ukierunkowania” (*targeting*) świadczeń.

Emerytura podstawowa jest zdecydowanie największą pozycją wydatków zabezpieczenia społecznego: 47,0% w 1979/1980 r. i 34,4% w 1992/1993 r. Wydatki na emerytury z SERPS stanowią na razie nieznaczną część całości zabezpieczenia społecznego: 1,8% w 1992/1993 r. (obliczenia własne na podstawie DSS 1993b: 20). Spadek udziału emerytury podstawowej w całości wydatków zabezpieczenia społecznego był przede wszystkim konsekwencją ograniczenia waloryzacji w 1980 r.<sup>115</sup> Wartość kapitałów zgromadzonych w brytyjskich zakładowych systemach emerytalnych odpowiadała w 1991 r. 60,1% produktu krajowego brutto (European Commission 1994: 95).

<sup>114</sup> Udział wydatków na emerytury społeczne (składkowe, nieskładkowe i – wchodzące w skład pomocy społecznej – emerytury uzupełniające) w całości wydatków na emerytury (społeczne, zakładowe i indywidualne) spadł z 52,4% w 1975/1976 r. do 43,2% w 1986/1987 r. Por. Barr, Coulter 1990: 294.

<sup>115</sup> Największy wzrost udziału zanotowały świadczenia inwalidzkie, dla bezrobotnych i z pomocy społecznej. Relacja wydatków na zabezpieczenie społeczne do PKB wzrosła z 9,0% w 1979/1980 r. do 12,3% w 1992/1993 r. Por. DSS 1993b: 10.

Realna wartość emerytury podstawowej (w relacji do cen) wprawdzie wzrastała w latach 1978/1979 do 1992/1993 średnio rocznie o 1,37%, to jednak wzrost świadczeń zabezpieczenia społecznego ogółem był wyraźnie większy (3,75%) (DSS 1993b: 22). Różnica ta wynikała w szczególności z przejścia na waloryzację tylko według cen. W konsekwencji, relacja emerytury podstawowej (w pełnej wysokości) do przeciętnego wynagrodzenia netto mężczyzn spadła z 30% w 1980 r. do 19% w 1993 r. (Sinfield 1994: 127)<sup>116</sup>. Emerytura dla mężatki na podstawie ubezpieczenia jej męża oraz emerytura nieskładkowa stanowią 60% pełnej emerytury podstawowej.

Emerytury stopniowane są bardzo niskie<sup>117</sup>. Wysokość emerytur z SERPS natomiast stopniowo wzrasta wraz z nabywaniem uprawnień do tego względnie „młodego” systemu. W 1990 r. jej przeciętna wysokość wynosiła 9,27 funtów (DSS 1992a: 119).

Przeciętna wypłata emerytury zakładowej była w 1985 r. mniej więcej równa, a w roku 1990/1991 nieco wyższa niż przeciętna wypłata emerytury składkowej (wraz z dodatkami) dla mężczyzn (Dawson, Evans 1987: 246; DSS 1993a: 133). Na średnią tę składają się wypłaty o bardzo zróżnicowanej wysokości, o czym świadczą m.in. dane na temat struktury dochodów gospodarstw domowych emerytów. Rośnie liczba gospodarstw domowych emerytów uzyskujących dochody z emerytur zakładowych – z 43% w 1979 r. do 61% w 1990/1991 r. O rosnącym zasięgu tego źródła dochodów świadczy fakt, że wśród gospodarstw, które w ciągu ostatnich pięciu lat przeszły na emeryturę, dochody z emerytur zakładowych osiągało w 1990/1991 r. 69% (DSS 1993a: 133).

Udział poszczególnych źródeł w przeciętnych dochodach gospodarstw domowych emerytów prezentuje tabela 2.13. Dochody ze świadczeń zabezpieczenia społecznego, wśród których zdecydowanie dominuje emerytura państwowa, są wyraźnie największą pozycją w dochodach emerytów. Ich udział w analizowanym okresie znacznie się jednak zmniejszył. Wzrosły natomiast wyraźnie udziały dochodów z emerytur zakładowych, a zwłaszcza z inwestycji (w tym różnych form przezorności indywidualnej), stanowiących już po 1/5 dochodów. Maleje udział dochodów z pracy zarobkowej.

W dochodach ze świadczeń zabezpieczenia społecznego wzrósł ponadto udział świadczeń z pomocy społecznej (wsparcia dochodów). Przejście na waloryzację emerytur według cen, przy utrzymaniu w zasadzie płacowej

---

<sup>116</sup> Szacuje się, że przy utrzymaniu indeksacji według cen w 2030 r. emerytura podstawowa stanowić będzie 9% przeciętnego wynagrodzenia mężczyzn. Por. Johnson, Rake 1996: 16.

<sup>117</sup> W 1990 r. przeciętna wypłata emerytury stopniowanej wynosiła 1,63 funta tygodniowo. Por. DSS 1991a: 117.

**Tabela 2.13. Udział poszczególnych źródeł dochodów w dochodach brutto gospodarstw domowych emerytów w latach 1979/1980 i 1990/1991 (w %)**

Źródła dochodów	1979/1980	1990/1991
Świadczenia z zabezpieczenia społecznego	61,1	49,8
Emerytury zakładowe	16,0	22,1
Dochody z inwestycji	10,8	20,3
Dochody z pracy zarobkowej	11,5	7,3
Dochody ogółem	100,0	100,0

Źródło: Obliczenia własne na podstawie DSS 1993a: 129.

waloryzacji świadczeń z pomocy społecznej, prowadziło do tego, że emerytura podstawowa coraz bardziej oddalała się od poziomu pomocy społecznej. Świadczenia wsparcia dochodów są zróżnicowane według wieku i obecnie są wyższe o 7-21% od emerytury podstawowej. Tak więc emeryt, którego dochody ograniczają się do emerytury podstawowej, automatycznie kwalifikuje się do uzyskania wsparcia dochodów. W maju 1993 r. 1,5 mln emerytów otrzymywało wsparcie dochodów (1,1 mln stanowiły kobiety, a 45% miało 80 lat i ub więcej). Ponadto dalszych 1,5 mln emerytów miało prawo do innych świadczeń z pomocy społecznej, zwłaszcza zasiłku mieszkaniowego. W sumie więc około 1/3 wszystkich emerytów ubiega się o jakąś formę pomocy społecznej, ponieważ ich dochody emerytalne są zbyt niskie dla zapewnienia poziomu życia uznanego za społecznie akceptowalny (Johnson, Rake 1996: 14, 15).

Sytuacja dochodowa emerytów w Wielkiej Brytanii jest mocno zróżnicowana i zróżnicowanie to rośnie wraz ze wzrostem znaczenia źródeł dochodów poza zabezpieczeniem społecznym (Faikingham, Victor 1991). Dochody realne gospodarstw domowych samotnych emerytów wzrosły w latach 1979/1980 - 1990/1991 przeciętnie o 32% (czyli nieco mniej niż przeciętne dochody ludności ogółem - 35%). W najwyższym decylny wzrost ten wyniósł 62%, w najniższym - niecałe 10%, czyli znacznie wzrosły różnice w dochodach (Atkinson 1994: 16, 17). O roli, jaką w tym procesie rozwarstwiania się dochodów emerytów w Wielkiej Brytanii odgrywają zmiany w strukturze zabezpieczenia emerytalnego, może świadczyć fakt, że w najwyższym kwintyle (20% gospodarstw o najwyższych dochodach) dochody z zabezpieczenia społecznego stanowiły w 1991 r. około 1,5% dochodów, w najniższym - 71% (CSO 1994b: 75, 76).

Podsumowując, zabezpieczenie społeczne pozostaje dominującym źródłem dochodów na starość w Wielkiej Brytanii. Ma ono powszechny zasięg i powinno gwarantować niemal każdemu minimalne dochody. W wyniku zmian w systemie społecznym, zwłaszcza w waloryzacji i formule SERPS, od 1980 r. relacja publicznych wydatków na emerytury bazowe ustabilizowała się i do roku 2030 ma wzrosnąć jedynie nieznacznie (Johnson, Rake 1996: 3) – Wielka Brytania „rozwiązała” problem finansowania emerytur. Wyraźnie wzrósł zasięg i znaczenie preferowanych przez rząd rynkowych form zabezpieczenia: zakładowego i indywidualnego, których funkcją jest zastąpienie poprzednich dochodów. Niewysoki i obniżający się w relacji do płac poziom jednolitych emerytur społecznych, zmiany w formule SERPS, przy niepełnym zasięgu systemów zakładowych i indywidualnych oraz ich zroznicowaniu, nasilają jednak problem względnego ubóstwa emerytów, przy rosnącym rozwarstwieniu sytuacji dochodowej tej grupy.

#### 2.3.4. Uwarunkowania zabezpieczenia emerytalnego

Sytuacja demograficzna w Wielkiej Brytanii jest zbliżona do sytuacji w Niemczech. W 1993 r. osoby w wieku 60 lat i więcej stanowiły 22,2% ludności ogółem, a na 100 osób w wieku 20-59 lat przypadało 41,5 osób w wieku 60 lat i więcej (por. tab. 2.1)<sup>118</sup>. Proces starzenia się społeczeństwa jest więc w Wielkiej Brytanii bardziej zaawansowany. Zaczął się on w tym kraju wcześniej niż gdzie indziej i według prognoz demograficznych w przyszłości Wielka Brytania zostanie „wyprzedzona” pod tym względem przez większość krajów rozwiniętych (Hills 1993: 12, 13). W roku 2030 ludzie w wieku 60 lat i więcej mają stanowić 29,6% ludności (World Bank 1994: 349)<sup>119</sup>. imigracja do Wielkiej Brytanii jest wyraźnie mniejsza niż do Niemiec<sup>120</sup>.

Wzrost gospodarczy w Wielkiej Brytanii był w okresie powojennym wolniejszy niż w wielu innych krajach wysoko rozwiniętych<sup>121</sup>. W latach osiem-

---

<sup>118</sup> Przeciętna długość życia w latach 1989-1991 wynosiła 73,0 lat dla mężczyzn i 78,5 lat dla kobiet. Mężczyzna 60-letni miał przeciętnie przed sobą 17,6 lat życia, kobieta – 21,7. Por. CSO 1994a: 41.

<sup>119</sup> Współczynnik reprodukcji netto spadł z 1,89 w 1980 r. do 1,67 w roku 1994. Por. CSO 1996a: 34.

<sup>120</sup> Dodatnie saldo migracji zagranicznych wynosiło średnio w roku: w latach 1983-1987 – 30,4 tys., w latach 1988-1992 – 15,1 tys. W 1993 r. saldo migracji było ujemne i wynosiło 11 tys. Por. CSO 1994b: 29; 1996a: 24.

<sup>121</sup> Por. przypis 66.

dziesiątych nastąpiło jednak jego wyraźne przyspieszenie. Na początku lat dziewięćdziesiątych gospodarka brytyjska przeżyła głęboką recesję, z której wyszła wcześniej niż inne kraje<sup>122</sup>. Zarówno bezrobocie, jak i inflacja utrzymywały się w Wielkiej Brytanii w latach osiemdziesiątych na średnim dla Unii Europejskiej (i wyższym niż w Niemczech) poziomie. W ostatnich latach oba te wskaźniki są na niższym poziomie niż średnia w Unii Europejskiej i zbliżonym do Niemiec (por. tab. 2.2).

Koszty pracy są w Wielkiej Brytanii nieco niższe niż w innych wysoko rozwiniętych krajach Unii, a wyraźnie niższy jest udział w nich pozapłacowych kosztów pracy<sup>123</sup>. Odnotowano też w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych znaczny wzrost realnych płac i dochodów ogółem, przy bardzo dużym ich rozwarstwieniu (wzroście nierówności w podziale dochodów)<sup>124</sup>.

Wśród społeczno-kulturowych uwarunkowań zabezpieczenia społecznego w Wielkiej Brytanii należy wymienić tak tradycyjny liberalizm, który może wyjaśniać późne zaangażowanie się państwa w zabezpieczenie emerytalne, jak i utrzymujące się w historii zabezpieczenia dążenie do nieograniczania przez społeczny system emerytalny rozwoju „rynkowych” źródeł zabezpieczenia (Beveridge należał do Partii Liberalnej)<sup>125</sup>. Bardzo odległe tradycje ma w tym kraju zasada *less eligibility*, według której dochody osoby niepracującej powinny być niższe niż dochody z pracy.

Wysoki jest w Wielkiej Brytanii odsetek ludzi pracujących w niepełnym wymiarze<sup>126</sup>. Jest to w dużym stopniu rezultat dążenia do uelastycznienia i deregulacji rynku pracy, ale także przemian społeczno-kulturowych. Dla zabezpieczenia emerytalnego ma to o tyle znaczenie, że osoby zatrudnione w niepełnym wymiarze rzadziej są objęte zakładowymi systemami emerytalnymi, a także trudniej dostępne jest dla nich zabezpieczenie indywidualne.

<sup>122</sup> Realny produkt krajowy brutto spadł w 1991 r. o 2,0% i w 1992 r. o 0,5%, po czym wzrastał w 1993 r. o 2,3%, w 1994 r. o 3,8% i w 1995 r. o 2,4%. Por. Eurostat 1996b, Nr 5.

<sup>123</sup> W 1988 r. pozapłacowe koszty pracy stanowiły w Wielkiej Brytanii 27,0% kosztów pracy ogółem, w Niemczech 44,1%, we Francji 48,6%, w Belgii 50,9%; niższy udział miały jedynie w Grecji – 16,9%. Por. BMA 1995b. 9.11.

<sup>124</sup> W latach 1979 - 1990/1991 przeciętne dochody realne ogółu ludności wzrosły o 36%. Dochody realne najniższego decyla spadły w tym okresie o 14%, a najwyższego wzrosły o 62%. Por. Hills 1993: 37.

<sup>125</sup> Por. p. 2.3.1.

<sup>126</sup> W 1992/1993 r. w niepełnym wymiarze czasu pracy pracowało 7 na 100 zatrudnionych mężczyzn i 45 na 100 zatrudnionych kobiet (w Niemczech było to 2% mężczyzn i 31% kobiet). Por. „Sozialpolitische Umschau” nr 411/1995: 15.

Podobnie więc jak w Niemczech, stały wzrost relacji liczby emerytów do liczby ubezpieczonych<sup>127</sup> jest wynikiem łącznego oddziaływania czynników demograficznych (starzenie się społeczeństwa), ekonomicznych (bezrobocie), społecznych (późniejsze rozpoczęcie i wcześniejsze kończenie aktywności zawodowej) i politycznych (prawo emerytalne).

Czynniki polityczne odgrywały także od początku dużą rolę w kształtowaniu się zabezpieczenia emerytalnego w Wielkiej Brytanii. W porównaniu z Niemcami miała ona znacznie bardziej zaawansowane struktury demokratyczne, silniejsze grupy interesu, ale słabszy ruch socjalistyczny i słabsze państwo. Te okoliczności spowodowały stosunkowo późne utworzenie państwowego systemu emerytalnego.

Po II wojnie światowej, wraz ze starzeniem się społeczeństwa i wzrostem udziału ludzi starych wśród wyborców, państwowy system emerytalny stawał się coraz bardziej przedmiotem walki wyborczej. W każdym z siedmiu okresów wyborów parlamentarnych w latach 1948-1970, z wyjątkiem wyborów w 1950 r., podnoszono emerytury w roku wyborczym lub roku przed wyborami (Williamson, Pampel 1993: 53). To, że pracownikom w Wielkiej Brytanii w mniejszym stopniu udało się po wojnie wpłynąć na kształt systemu emerytalnego (niskie emerytury państwowe, duża rola dodatkowych), wynikało w dużym stopniu ze zdecentralizowanej struktury związków zawodowych, w odróżnieniu na przykład od Szwecji (Williamson, Pampel 1993: 54).

Polityka wobec zabezpieczenia emerytalnego opierała się w Wielkiej Brytanii na pewnym konsensie różnych sił politycznych, ale był on niewątpliwie mniej stabilny niż na przykład w Niemczech, o czym świadczy zwłaszcza historia projektów reform emerytalnych w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych<sup>128</sup>. Przejęcie władzy przez konserwatystów w 1979 r. prowadziło do jeszcze dalszego odejścia od konsensu (por. plany zlikwidowania SERPS i jego ograniczanie). Wreszcie, regulacje Unii Europejskiej wpływają oczywiście także na zabezpieczenie emerytalne w Wielkiej Brytanii. Wspomniana sprawa Barber spowodowała nie tylko wyrównanie wieku emerytalnego w systemach zakładowych, ale była również jednym z głównych argumentów za wyrównaniem w ustawie z 1995 r. wieku emerytalnego w systemie państwowym.

<sup>127</sup> W 1979/1980 r. na 100 osób płacących składki na ubezpieczenie społeczne przypadało 34,4 emerytów „składkowych”, w 1993/1994 r. natomiast 42,3. Por. CSO 1984a: 51; 1996a: 3,42; DSS 1990: 84; 1991: 109-111; obliczenia własne.

<sup>128</sup> Przykładem może być uchwalenie przez rząd konserwatywny w 1973 r. ustawy przewidującej wprowadzenie w 1975 r. systemu emerytur państwowych powiązanych z zarobkami, która została unieważniona przez rząd Partii Pracy w 1974 r. (Clennerster 1990: 20).

### 2.3.5. Aktualne problemy i kierunki zmian zabezpieczenia emerytalnego

Zabezpieczenie emerytalne w Wielkiej Brytanii stanowi w ostatnich latach przedmiot debaty głównie z dwóch względów: rosnących kosztów emerytur państwowych oraz niedostatecznego poziomu życia, jaki obecny system zapewnia emerytom. Obie opcje prowadzą do w dużym stopniu przedwstawnych propozycji. Względem na koszty dominuje w publicznych dyskusjach i odzwierciedla punkt widzenia rządu. Niedostateczny poziom zabezpieczenia to punkt wyjścia dużej części badaczy, zwłaszcza związanych z opozycyjną Partią Pracy.

Dyskusja nad zabezpieczeniem emerytalnym w ostatnich latach została w znacznym stopniu wywołana przez duży wzrost udziału wydatków socjalnych (wśród których emerytury stanowią największą pozycję; por. p. 2.3.3) w produkcie krajowym brutto – z 21,4% w 1989/1990 r. do 26,4% w 1992/1993 r. (Hills 1993: B), w tym wydatków na zabezpieczenie społeczne z 9,5 do 12,3% (DSS 1993b: 6). Ministerstwo Zabezpieczenia Społecznego, zaniepokojone „niemiłosiernym wzrostem” wydatków (także w dłuższym okresie), uznało za konieczne podjęcie „zasadniczego przeglądu” systemu zabezpieczenia społecznego w celu „udoskonalenia systemu: uczynienia go bardziej ukierunkowanym na ochronę najsłabszych, zapewnienia, abysmy wszyscy mieli środki do zaradzenia potrzebom i sytuacjom nowoczesnego życia oraz zapewnienia, że system ten nie przekroczy możliwości finansowych narodu” (DSS 1993b: 2). Powyższy cytat charakteryzuje podejście konserwatywnego rządu brytyjskiego do problematyki wydatków socjalnych. Na dłuższą metę przedmiotem troski ministerstwa był głównie wzrost wydatków na SERPS, wraz z jego „dojrzwaniem” (DSS 1993b: 16). Z drugiej strony zwraca się uwagę na scharakteryzowane powyżej: spadający realny (w stosunku do płac) poziom emerytury podstawowej, nierówny nadal dostęp do zabezpieczenia zakładowego i indywidualnego, a także niepewność co do poziomu zabezpieczenia w systemach ze zdefiniowanymi składkami (Atkinson 1994).

Propozycje wynikające z obu powyższych argumentacji dotyczą zarówno modyfikacji zabezpieczenia w jego dotychczasowym kształcie, jak i strukturalnych zmian systemu – w takim podziale zostaną poniżej scharakteryzowane.

**Modyfikacje dotychczasowego systemu w celu ograniczenia jego kosztów** dotyczyły w szczególności podniesienia wieku ustawowego w ubezpieczeniu społecznym, które – po dyskusji od roku 1992 (Hills 1993: 50, 51) – zostało dokonane w ustawie z 1995 r. Rozważa się niekiedy dalsze podniesienie wieku emerytalnego, na przykład stopniowo do 67 lat, co byłoby odzwierciedleniem

wydłużania się trwania życia i służyłoby koncentracji środków na biedniejszych (z reguły starszych) emerytach bez testu środków utrzymania (Willetts 1993).

Krytycy niedostatecznego poziomu zabezpieczenia emerytalnego opowiadają się za przywróceniem, choćby w ograniczonym zakresie, waloryzacji emerytury podstawowej według płac (Hillis 1993: 52). Jeszcze dalej idące propozycje przywrócenia pierwotnego znaczenia emerytury podstawowej (opcja „powrotu do Beveridge'a”), czyli podniesienie jej do poziomu zapewniającego niezależnienie od pomocy społecznej, są obecnie w mniejszości (Atkinson 1994: 21). W zakresie organizacji zabezpieczenia społecznego rząd dąży w ostatnich latach do wprowadzenia elementów nowoczesnego zarządzania także do administracji publicznej. Celem jest wzrost skuteczności, efektywności i jakości usług. Temu służyło utworzenie agencji administrujących zabezpieczeniem społecznym. Uważa się, że premier Major, w odróżnieniu od swojej poprzedniczki, oferował wyraźne wsparcie dla zabezpieczenia publicznego, jednocześnie nasilając presję na poprawę jakości usług (Sinfield 1994: 128).

W odniesieniu do emerytur zakładowych ostatnie lata stały pod znakiem dyskusji nad regulacją systemów zakładowych. Propozycje komitetu Goode'a (Goode 1993) zostały w dużym stopniu uwzględnione w ustawie z 1995 r.

Za swój duży sukces rząd uważa rozwój emerytur indywidualnych – to, że od ich wprowadzenia prawie 5 mln osób zdecydowało się na wystąpienie z SERPS na rzecz systemu emerytur indywidualnych (DSS 1993b: 31). Ich krytyka natomiast dotyczy niedostatecznego i niepewnego poziomu zabezpieczenia, zwłaszcza jeżeli składki na nie ograniczają się z reguły do minimalnej składki z tytułu zwolnienia z SERPS plus „zachęty” rządowe (Atkinson 1994: 13, 14). Krytyka dotyczy także dużego zakresu ulg podatkowych dla systemów zakładowych i indywidualnych, które można traktować jako „odwrócone świadczenia” lub „odwrotna koncentracja” (*reverse targeting*), jako że uprzywilejowują z reguły bogatszych kosztem uboższych (Sinfield 1994: 135).

Proponowane zmiany strukturalne natomiast obejmują, po pierwsze, zlikwidowanie SERPS. Oszczędności mogłyby zostać przeznaczone na podniesienie poziomu emerytury podstawowej, a emerytury powiązane z dochodami zapewniłyby nadal emerytury zakładowe i indywidualne. Problemy tej opcji obejmują trudności przejścia (praw nabytych), utraty zalet SERPS (np. dla kobiet i ludzi zmieniających pracę) oraz końca waloryzacji gwarantowanej emerytury minimalnej powyżej 3% (Hillis 1993: 54).

Druga propozycja dotyczy likwidacji powszechnej składkowej emerytury podstawowej i zastąpienia jej emeryturą uzależnioną od środków utrzymania (jak z pomocy społecznej). Zaoszczędzone środki mogłyby być przeznaczone na



skuteczniejszą pomoc naprawę potrzebującym (Dillnot, Johnson 1992). Problemy tego rozwiązania dotyczą w pierwszej kolejności ograniczonego korzystania ze świadczeń uzależnionych od testu środków utrzymania: ludzie starzy bardzo często nie występują o świadczenia uznaniowe<sup>129</sup>. Drugim problemem jest „pułapka oszczędności”: przy uzależnieniu emerytury od środków danej osoby, osoba z oszczędnościami (także w formie np. emerytury indywidualnej) może zostać „ukarana” w stosunku do osoby, która nie podejmowała przezorności (Atkinson 1994: 19, 20; Hills 1993: 29, 54).

Kolejna propozycja strukturalnych zmian obecnego systemu dotyczy wprowadzenia „powszechnego kapitałowego systemu emerytalnego”<sup>130</sup>, w którym każdy miałby swój własny fundusz emerytalny, inwestowany w sektorze prywatnym, ale chroniony przed manipulacjami czy to ze strony rządu, czy pracodawców typu Maxwella. Zadaniem państwa byłoby uzupełnianie funduszy dla osób, których oszczędności nie byłyby w stanie zapewnić wystarczającej emerytury (Falkingham, Johnson 1993). Zgłaszane zastrzeżenia do tej propozycji dotyczą w szczególności znanych problemów przejścia.

Wreszcie ostatnia grupa propozycji dotyczy wprowadzenia państwowych gwarancji określonego poziomu zabezpieczenia. Osoba, której połączona emerytura minimalna i z SERPS nie zapewniałaby określonego poziomu, uzyskiwałaby wyrównanie w postaci „gwarancji emerytury minimalnej”. Atkinson (1994) proponuje takie rozwiązanie w powiązaniu z waloryzacją emerytury minimalnej według płac, wprowadzeniem obowiązku uczestnictwa w dodatkowym systemie emerytalnym (zakładowym lub indywidualnym) dla wszystkich pracowników i samodzielnie zarobkujących oraz przywróceniem pierwotnej formuły SERPS. Ta kompleksowa propozycja, która pozwala uniknąć wielu wymienionych problemów, nie wydaje się mieć jednak obecnie szansy na wprowadzenie.

Trudno przewidzieć wynik debaty nad zabezpieczeniem emerytalnym w Wielkiej Brytanii. Generalny kierunek zmian zapoczątkowanych przez partię konserwatywną w 1979 r., prowadzący do popierania „rynku” w zabezpieczeniu społecznym, może być kontynuowany nawet po zwycięstwie wyborczym laburzystów<sup>131</sup>.

---

<sup>129</sup> W 1987 r. 1,9 mln emerytów otrzymywało pomoc społeczną. Szacowano, że dalszych 0,9 mln miało prawo do świadczeń, ale o nie nie występowało, przy czym są to ludzie najubożsi. Por. Falkingham, Victor 1991: 489.

<sup>130</sup> *Universal Funded Pension Scheme* (UFPS)

<sup>131</sup> Działająca od początku 1994 r. Komisja Sprawiedliwości Społecznej, powołana przez ówczesnego przywódcę Partii Pracy Johna Smitha, przyjęła w dużym stopniu „nowy realizm” i zaakceptowała nacisk na „ukierunkowanie” świadczeń. Por. Sinfield 1994: 137.



### 3. ROZWÓJ WIELOSTOPNIOWEGO SYSTEMU EMERYTALNEGO W POLSCE

Jednym z centralnych zagadnień w rozwoju zabezpieczenia emerytalnego w Polsce jest określenie roli państwa i relacji pomiędzy systemem bazowym a innymi systemami zabezpieczenia. Jest to więc podobny problem, jak w krajach Unii Europejskiej (por. rozdz. 2). Różnica polega jednak na tym, że w Polsce system emerytalny z ubezpieczenia społecznego w dalszym ciągu zajmuje praktycznie monopolistyczną pozycję, a zabezpieczenia zakładowe lub indywidualne muszą się dopiero rozwinąć.

Przedmiotem niniejszego rozdziału są problemy rozwoju wielostopniowego systemu zabezpieczenia emerytalnego w Polsce. Podstawą analizy są teoretyczne rozważania na temat wielostopniowych systemów zabezpieczenia emerytalnego (rozdz. 1), a także doświadczenia krajów Unii Europejskiej (rozdz. 2).

Punktem wyjścia rozważań o przyszłości systemu jest zwięzła diagnoza jego obecnego stanu (podrozdz. 3.1), obejmująca rys historyczny<sup>1</sup>, aktualne tendencje oraz uwarunkowania. Zasadnicza analiza problemów rozwoju wielostopniowego systemu (podrozdz. 3.2) zawiera przegląd dotychczasowych propozycji reform, prezentuje podstawowy kierunek rozwoju systemu, zmiany w systemie społecznym, rozwój systemów dodatkowych oraz kwestię przejścia od dotychczasowego do docelowego systemu.

Umieszczone na końcu pracy podsumowanie i zakończenie dotyczy relacji państwa i rynku w zabezpieczeniu emerytalnym zarówno w Unii Europejskiej, jak i w Polsce.

Analiza dotyczy całości zabezpieczenia emerytalnego w Polsce, choć nie jest tu możliwe uwzględnienie specyficznych problemów systemów pozapracowniczych, zwłaszcza systemu rolników indywidualnych. Rozważania dotyczą, zgodnie z przyjętą w całej pracy konwencją, głównie emerytur, choć dane statystyczne obejmują często także pozostałe renty.

---

<sup>1</sup> Systemy zabezpieczenia emerytalnego są zrozumiałe jedynie przy uwzględnieniu ich genezy i dotychczasowego rozwoju. Por. p. 1.1.1, 2.2.1, 2.3.1

## 3.1. Dotychczasowy rozwój i obecny stan systemu zabezpieczenia emerytalnego w Polsce

### 3.1.1. Rozwój historyczny

Rozwój historyczny ubezpieczenia społecznego, w tym emerytalnego, w Polsce potwierdza ogólnie znaną prawidłowość ciągłości tej instytucji społecznej, mimo licznych zmian, zwłaszcza po II wojnie światowej<sup>2</sup>.

Odrodzone w 1918 r. państwo polskie odziedziczyło po okresie zaborów bardzo zróżnicowaną sytuację także w dziedzinie zabezpieczenia emerytalnego. Na terenie byłego zaboru pruskiego funkcjonowało najbardziej rozwinięte w świecie ubezpieczenie rentowe robotników i pracowników umysłowych oraz zaopatrzenie urzędników, a także – w ograniczonym zakresie – systemy zakładowe i ubezpieczenie życiowe<sup>3</sup>. Na terenie zaboru austriackiego społecznym ubezpieczeniem rentowym objęci byli pracownicy umysłowi. W zaborze rosyjskim nie rozwinęło się praktycznie ubezpieczenie emerytalne, jedynie niektóre duże zakłady pracy wprowadziły systemy emerytalne (Landau 1991: 22). We wszystkich trzech zaborach odrębne systemy emerytalne mieli górnicy. W tej sytuacji za jeden z głównych celów w ubezpieczeniu społecznym uznano ujednoczenie rozwiązań. Przy założeniu nie pogarszania dotychczasowej sytuacji ubezpieczonych, wobec trudności gospodarczych i politycznych, zadania tego nie udało się zrealizować do końca dwudziestolecia międzywojennego. W okresie tym dokonał się jednak znaczny rozwój społecznego zabezpieczenia emerytalnego (Piątkowski 1991).

Wprowadzone w 1927 r. ubezpieczenie pracowników umysłowych oraz utworzone po wieloletnich dyskusjach ubezpieczenie emerytalne robotników z 1933 r. były oparte na podobnych zasadach, zbliżonych do niemieckiego czy austriackiego ubezpieczenia rentowego: składki pracowników i pracodawców, wymagany okres ubezpieczenia, emerytury uzależnione od uprzednich zarobków. Emerytury pracowników umysłowych były przy tym znacznie korzystniejsze niż renty inwalidzkie robotników, przysługujące także z tytułu osiągnięcia wieku emerytalnego. Odrębna początkowo organizacja obu ubezpieczeń została w ustawie scalieniowej ujednoczona. Ubezpieczeniem emerytalnym nie zostali natomiast objęci samodzielnie zarobkujący, a także robotnicy rolni, stanowiący

---

<sup>2</sup> Na temat historii ubezpieczenia społecznego w Polsce por. *Rozwój ubezpieczeń społecznych w Polsce* (1991).

<sup>3</sup> Por. p. 2.2.1.

około jednej trzeciej ogółu robotników (Piątkowski 1991: 148). W sumie jednak w okresie międzywojennym zakres pracowniczego ubezpieczenia emerytalnego znacznie wzrósł, dzięki zastąpieniu ograniczonych regulacji z okresu zaborów polskimi instytucjami<sup>4</sup>.

Cómiczy objęci byli dodatkowym ubezpieczeniem brackim (Wanatowicz 1973). Natomiast urzędnicy, pracownicy sektora publicznego i żołnierze zawodowi nie byli objęci ubezpieczeniem społecznym, tylko odrębnymi systemami zaopatrzenia państwowego<sup>5</sup>.

Pierwszym zadaniem po II wojnie światowej była odbudowa ubezpieczenia społecznego. Początkowo opierano się na prawie przedwojennym, jednak już w pierwszych dziesięciu latach (1945 - 1954) wprowadzono daleko idące zmiany. Po pierwsze, znacznie rozszerzony został zakres podmiotowy ubezpieczenia. Objęto nim robotników rolnych, urzędników i pracowników sektora publicznego (poza służbami zbrojnymi), stopniowo wyrównując przy tym uprawienia rentowe robotników i pracowników umysłowych. Po drugie, wprowadzono do systemu szereg strukturalnych zmian, które w większości wiązały się z nowym systemem politycznym i były zbliżone do zmian w innych krajach regionu<sup>6</sup>. Zmiany polegały ogólnie na osłabieniu lub odrzuceniu niektórych cech ubezpieczeniowych na rzecz wprowadzenia elementów zaopatrzenia państwowego (Pławucka 1991). Ubezpieczenie brackie zostało zlikwidowane, systemy zakładowe nie mogły się rozwijać, ubezpieczenie życiowe, jak i całe ubezpieczenia gospodarcze, zostało upaństwowione – oferta Państwowego Zakładu Ubezpieczeń (PZU) w tym zakresie nie miała praktycznego znaczenia. Powojenna historia zabezpieczenia emerytalnego w Polsce to wyłącznie historia ubezpieczenia społecznego. Ubezpieczenie społeczne zostało stopniowo rozszerzone na samodzielnie zarobkujących. Kolejne ustawy zapewniły ochronę ubezpieczeniową członkom rolniczych spółdzielni produkcyjnych, rzemieślnikom I w końcu (1977) największej grupie pracujących po pracownikach – rolnikom indywidualnym.

---

<sup>4</sup> Liczba ubezpieczonych w ubezpieczeniu emerytalnym pracowników umysłowych wzrosła z 80 tys. w 1925 r. do 343 tys. w 1938 r., a robotników z 534 tys. w 1925 r. do 2064 tys. w 1938 r. Por. ZUS 1987: 170.

<sup>5</sup> Zaopatrzenie emerytalne pobierało w 1937 r. 208 tys. osób (121 tys. emerytów, 57 tys. wdów i 30 tys. sierot). W tym samym roku renty (wszystkich rodzajów) z ubezpieczenia emerytalnego otrzymywało 30 tys. pracowników umysłowych i 232 tys. robotników. Wydatki na zaopatrzenie emerytalne (271,4 mln zł w 1937 r.) były przy tym wyraźnie wyższe niż wydatki na ubezpieczenia emerytalne (161 mln zł). Por. ZUS 1987: 172-177.

<sup>6</sup> Por. na temat „wspólnego dziedzictwa” systemów zabezpieczenia społecznego krajów Europy Środkowej i Wschodniej – Voinn 1994: 156 i nast.

Ukształtowana w pierwszym okresie powojennym konstrukcja systemu emerytalnego w ramach ubezpieczenia społecznego utrzymała się w całym okresie powojennym, a w zakresie organizacji i finansowania obowiązuje do dzisiaj. Wyłącznym źródłem finansowania całego pracowniczego ubezpieczenia społecznego stała się składka zakładów pracy<sup>7</sup>. Także fundusz ubezpieczenia społecznego został ujednoczony i włączony do budżetu państwa. Dopiero w 1968 r. wyłączono z budżetu państwa Fundusz Emerytalny, w 1986 r. – cały Fundusz Ubezpieczenia Społecznego. Organizacja ubezpieczenia społecznego została także ujednoczona, scentralizowana i upaństwowiona. Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS), będący organem administracji państwowej, administrował całym ubezpieczeniem społecznym w okresie powojennym, z wyjątkiem lat 1955 - 1960. Taka konstrukcja organizacji i finansowania ubezpieczenia umożliwiawała wykorzystywanie przez państwo stale osiągniętych nadwyżek wpływów ze składek nad wydatkami na inne, pozaubezpieczeniowe, cele państwowe<sup>8</sup>.

Prawo emerytalne zostało z jednej strony ujednoczone, z drugiej strony w ramach jednego systemu istniało szereg regulacji – zarówno prawa do świadczeń, jak i ich wysokości – dla poszczególnych grup ubezpieczonych (kategorii zatrudnienia). Prawo do emerytury zostało powiązane z okresem zatrudnienia. Od ustawowej granicy wieku emerytalnego (65 lat mężczyźni i 60 lat kobiety) przysługiwały bardzo liczne wyjątki. Wysokość emerytury (poza krótkim okresem powojennym) była zróżnicowana według zarobków z ostatniego roku pracy. Formuła wymiaru była wysoce redystrybucyjna, do trwałych elementów należała także emerytura minimalna. Emerytury i renty były podnoszone uznaniowo, dopiero od 1986 r. zaczął funkcjonować mechanizm waloryzacji. To powodowało, że wcześniej przyznane świadczenia były niższe niż później przyznane. Rok przejścia na emeryturę miał większe znaczenie dla jej wysokości, niż wcześniej osiągnięte zarobki. Probiem „starych portfeli emerytalnych” utrzymywał się przez cały okres powojenny. Większość zmian prawa emerytalnego po wojnie nie dotyczyła podstaw systemu. Ich celem było z reguły podniesienie poziomu świadczeń lub liberalizacja warunków ich nabycia. Poziom świadczeń wzrastał, był on jednak także bardzo niestabilny wskutek braku mechanizmu waloryzacji<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Za zatrudnionych w sektorze państwowym poza rolnictwem wynosiła ona w latach 1951 - 1972 15,5%, od 1981 r. 25%, od 1982 r. 33%, od 1983 r. 43%, od 1987 r. 38%, od 1990 r. 43% i od 1991 r. 45%. Por. ZUS 1987: 30, 31; 1992a: 24, 25.

<sup>8</sup> W latach 1946 - 1987 wpływy ze składek na ubezpieczenie społeczne (poza rolnikami indywidualnymi) przewyższały zawsze, z wyjątkiem lat 1980 i 1982, łączne wydatki na ubezpieczenie społeczne. Por. ZUS 1987: 16, 17; 1992a: 19.

<sup>9</sup> Przeciętna emerytura (poza rolnikami indywidualnymi) wynosiła w relacji do wynagrodzenia przeciętnego w 1955 r. 27,5%, w 1960 r. 48,5%, w 1970 r. 64,9%, w 1980 r. 54,4%, w 1985 r. 56,1%. Por. ZUS 1987: 34, 35, 83; częściowo obliczenia własne.

Podsumowując, w okresie socjalizmu nastąpiła ewolucja systemu emerytalnego i całego ubezpieczenia społecznego od systemu ubezpieczeniowego do systemu mieszanego. Z jednej strony kontynuowano bowiem szereg cech systemu ubezpieczeniowego (zwłaszcza, i z czasem nieco mocniej, w prawie świadczeń), z drugiej – wprowadzono szereg cech zaopatrzenia państwowego (Żukowski 1994b).

Do niewątpliwych osiągnięć zaliczyć trzeba rozszerzenie zakresu ubezpieczenia. Polska, podobnie jak inne kraje socjalistyczne, zbudowała rozwinięty system zabezpieczenia społecznego (Książopolski 1995a: 177; Barr 1994b: 195). System ten jednak, jako element „socjalistycznej utopii społecznej” (Hryniewicz 1995), był nadmiernie liberalny, a przez to popadł w trudności finansowe oraz wytworzył postawy roszczeniowe wobec państwa i wyeliminował przezorność indywidualną (por. p. 3.1.2).

Po upadku socjalizmu nie nastąpiła jeszcze zasadnicza przebudowa systemu emerytalnego. W zakresie organizacji i finansowania zmieniło się niewiele w systemie pozarolniczym, natomiast system rolników indywidualnych został wyodrębniony organizacyjnie. Prawo świadczeń zostało w dość znacznym stopniu zmienione ustawami z lat 1990 i 1991. Zmiany formuły emerytalnej i nowy mechanizm waloryzacji niewątpliwie wzmocniły ubezpieczeniowy charakter systemu. Kontrowersyjna z punktu widzenia zasad prawa, ale oparta na jasnych zasadach równych dla wszystkich rewaloryzacja (przeliczenie) emerytur i rent rozwiązała problem „starych portfeli emerytalnych”. W sumie ustawa „rewaloryzacyjna”<sup>16</sup> znacznie zracjonalizowała prawo świadczeń.

Jednocześnie system emerytalny znalazł się pod naciskiem gwałtownie rosnącego bezrobocia. Stworzone możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę przyczyniły się w znacznej mierze do „eksplozji” liczby świadczeń i trudności finansowych systemu. Próbowano łagodzić powstałe problemy przez ograniczenie waloryzacji. System emerytalny nadal wykorzystywany był dla doraźnych celów politycznych<sup>17</sup>.

### 3.1.2. Obecna sytuacja: zapotrzebowanie na zmiany

Zadaniem niniejszych rozważań nie jest opis aktualnego systemu emerytalnego (por. Żukowski 1996a), ale dokonanie jego syntetycznej diagnozy przez wypunktowanie głównych cech.

<sup>16</sup> Ustawa z 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 104, poz. 450 z późn. zm.).

<sup>17</sup> Przykładem może być podniesienie w grudniu emerytury minimalnej z 35 do 39% wynagrodzenia przeciętnego oraz rozszerzenie uprawnień górników węgla kamiennego na górników węgla brunatnego. Por. Wiktorow 1995a: 126-128.

System emerytalny z ubezpieczenia społecznego w Polsce ma charakter monopolistyczny. Zabezpieczenie zakładowe nie istnieje, a zabezpieczenie indywidualne, choć ostatnio się rozwija, odgrywa nadal rolę marginesową. Fakt, że ubezpieczenie społeczne jest jedynym elementem zabezpieczenia emerytalnego, utrudnia realizację jego różnych funkcji<sup>12</sup>. Z drugiej strony, jako jedyny system zabezpieczenia, do tego ze scentralizowaną państwową administracją, system ten jest wystawiony na bezpośrednie ingerencje polityczne. Po socjalizmie system emerytalny odziedziczył liberalne warunki prawa do emerytury<sup>13</sup>. W wyniku licznych możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę faktyczny średni wiek nowych emerytów wynosił w 1989 r. 61 lat dla mężczyzn i 57 lat dla kobiet (Fudała 1994: 12) i w okresie transformacji obniżył się w 1994 r. odpowiednio do 59 i 55 lat<sup>14</sup>.

Emerytury mają niską siłę nabywczą, tak jak dochody ludności ogółem<sup>15</sup>. W relacji do dochodów z pracy są one jednak wysokie. Relacje przeciętnych emerytur do przeciętnych wynagrodzeń wzrosły przy tym znacznie od 1989 r. (tab. 3.1), w rezultacie zmian w formule wymiaru emerytury w 1991 r. i sys-

**Tabela 3.1. Przeciętna miesięczna wysokość emerytur (poza rolnikami indywidualnymi) w % przeciętnego wynagrodzenia**

Wyszczególnienie	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Relacje wielkości brutto	55,9	65,0	72,6	72,6	71,9	73,8	72,8
Relacje wielkości netto	55,9	65,0	72,6	74,9	72,8	74,8	77,7

Źródło: Obliczenia własne na podstawie roczników statystycznych 1989-1996.

<sup>12</sup> W teoretycznej analizie zabezpieczenia emerytalnego Zachar (1991b: 94) stwierdza: „Tylko instytucjonalne powiązanie różnych wartości i celów z odpowiednimi rozwiązaniami może zagwarantować realizację istniejących w społeczeństwie wartości i celów, które nie zawsze ze sobą harmonizują, ale również rywalizują, a nawet są w sprzeczności”.

<sup>13</sup> Dotyczy to, a może jeszcze bardziej, rent inwalidzkich. Wyrazem tego jest duży udział osób pobierających renty inwalidzkie w całości emerytów i rencistów – w 1995 r. wynosił on w systemach pozarolniczych 37,4%, a w systemie rolników indywidualnych 37,2%. Obliczenia własne na podstawie GUS 1996a: 158, 159. Od 1992 r. w systemach pozarolniczych liczba nowo przyznawanych rent inwalidzkich przewyższa liczbę nowo przyznawanych emerytur; w 1995 r. przyznano 118 tys. emerytur, 172 tys. rent inwalidzkich i 62 tys. rent rodzinnych. Por. GUS 1996a: 162.

<sup>14</sup> W 1994 r. 89,1% mężczyzn i 78,8% kobiet przeszło na emeryturę nie osiągnąwszy ustawowego wieku emerytalnego. Por. Markowska 1995b: 24.

<sup>15</sup> W 1994 r. przeciętna emerytura pozarolnicza netto odpowiadała 133,2% minimum socjalnego dla jednoosobowego gospodarstwa emeryckiego. Obliczenia własne na podstawie GUS 1995: 156; Sajkiewicz 1995: 32.



tematycznej waloryzacji. Wzrosły także różnice między emeryturami a rentami inwalidzkimi, w wyniku silniejszego uzależnienia wysokości świadczeń od długości ubezpieczenia i wielkości dochodów.

Tak więc emeryci i renciści byli grupą, której dochody były stosunkowo chronione w okresie transformacji (Książkowski 1995: 180, 181). Świadczy o tym także wzrost realnej wartości przeciętnej emerytury pozarolniczej o 10,2% w latach 1990-1995, podczas gdy w tym czasie przeciętne realne wynagrodzenie spadło o 2,6%<sup>16</sup>. Sytuację dochodową wielu emerytów i rencistów poprawia jeszcze praca zarobkowa – system emerytalny dopuszcza łączenie emerytury z dochodami z pracy, jest to rozwiązanie atrakcyjne dla pracodawcy i samych zainteresowanych, zwłaszcza wobec ich stosunkowo młodego wieku.

Jednocześnie wydłużanie okresu, z którego obliczana jest podstawa wymiaru, powoduje, że stopniowo obniza się średnia podstawa wymiaru emerytur. Tak więc świadczenia przyznawane w ostatnich latach są względnie (w relacji do przeciętnego wynagrodzenia) niższe od ogółu emerytur bieżących<sup>17</sup>. W dalszym ciągu należy oczekiwać kontynuacji tej tendencji, co przyczynić się powinno na dłuższą metę do złagodzenia trudności finansowych ubezpieczenia (Wiktorow 1995a: 121, 122; 1996: 22).

System emerytalny jest nadal w wysokim stopniu redystrybucyjny. Choć związek emerytur z poprzednimi dochodami został znacznie wzmocniony w roku 1991, jest on nadal ograniczony przez pierwszy element socjalny każdego świadczenia<sup>18</sup> oraz emeryturę minimalną<sup>19</sup>. Ograniczony związek między wkładem własnym a emeryturą może ograniczać jego akceptację przez ubezpieczonych, a przez to wpływać negatywnie na ich podaż pracy. Negatywny wpływ na akceptację systemu może wywierać także jego niestabilność oraz poczucie braku wpływu ubezpieczonych na konstrukcję systemu (brak składek ubezpieczonych, państwowa i scentralizowana administracja).

---

<sup>16</sup> W pierwszym roku transformacji (1990) przeciętne wynagrodzenie realne zmniejszyło się o 24,4%, a emerytura pozarolnicza – o 12,6%. Por. CUS 1996a: 146, 160.

<sup>17</sup> Średnia kwota emerytury pozarolniczej przyznanej w 1994 r. była o około 10,2% niższa od kwoty przeciętnego świadczenia wypłacanego wszystkim emerytom w grudniu 1994 r. Por. Wiktorow 1996: 28.

<sup>18</sup> Wśród emerytur pozarolniczych przyznanych w 1994 r. część socjalna stanowiła przeciętnie 31,6% świadczenia. Por. Markowska 1995b: 29.

<sup>19</sup> W grudniu 1994 r. 6% ogółu emerytów pozarolniczych otrzymywało emeryturę minimalną. Liczba otrzymujących rentę minimalną jest znacznie wyższa: 28% rencistów inwalidów i 23% otrzymujących rentę rodzinną. Ogółem 18,2% emerytów i rencistów pobierało najniższe świadczenie. W grudniu 1991 r. odsetek ten wynosił 10,2. Wzrost spowodowało podniesienie świadczeń minimalnych oraz ich stu procentowa waloryzacja, przy ograniczeniu waloryzacji pozostałych emerytur i rent. Por. Markowska 1995a: 13, 15.

Obecny system może również wywierać negatywny wpływ na rynek pracy od strony popytu na pracę. Pracodawcy, płacący wysokie składki na ubezpieczenie społeczne, mogą uciekać się do nielegalnych praktyk zatrudniania na czarno lub zaniżania podstaw wymiaru składek. Pracownik może przystać na takie rozwiązanie łatwiej, skoro emerytury uzależnione są od zarobków jedynie z krótkiego okresu. Pozycja pracodawcy jest do tego znacznie silniejsza w sytuacji wysokiego bezrobocia.

System emerytalny został wykorzystany w okresie transformacji do absorpcji dużej części bezrobocia. Z jednej strony stworzono specjalne możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę, z drugiej – napięta sytuacja na rynku pracy skłaniała pracowników do skorzystania z liberalnych możliwości przejścia na emeryturę lub rentę. W rezultacie gwałtownie wzrosła liczba emerytów i rencistów. Wobec zmniejszenia się liczby ubezpieczonych znacznie wzrosła relacja liczby świadczeniobiorców do liczby ubezpieczonych (por. tab. 3.2).

**Tabela 3.2. Ubezpieczeni oraz emeryci i renciści (poza rolnikami indywidualnymi) w latach 1989-1995 (w tys.)**

Wyszczególnienie	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Ubezpieczeni	14 696	14 124	13 629	13 250	12 733	12 643	12 935
Emeryci i renciści	5 471	5 598	6 154	6 505	6 703	6 873	7 036
w tym emeryci	2 264	2 353	2 775	2 982	3 081	3 155	3 230
Liczba emerytów i rencistów na 100 ubezpieczonych	37,2	39,6	45,2	49,1	52,6	54,4	54,4

Źródło: GUS 1996a: 158, 159; ZUS 1992: 8, 31; częściowo obliczenia własne.

Zwraca jednak uwagę zahamowanie wzrostu tej relacji w roku 1995 wskutek wzrostu zatrudnienia, a tym samym liczby ubezpieczonych.

Także w systemie rolników Indywidualnych nastąpił w analizowanym okresie znaczny przyrost liczby emerytów i rencistów<sup>20</sup> – ogólna liczba emerytów i rencistów w Polsce wzrosła w tym okresie o około 2,1 mln, do 9,1 mln w 1995 r. (GUS 1996a: 158).

W rezultacie strukturalnych przemian w gospodarce następują przy tym zmiany struktury ubezpieczonych. Wzrósł udział samodzielnie zarobkujących

<sup>20</sup> Liczba emerytów i rencistów w systemie rolników indywidualnych wzrosła z 1355 tys. (w tym 950 tys. emerytur) w 1989 r. do 2049 tys. (w tym 1258 tys. emerytur) w 1995 r. Por. GUS 1996a: 159; ZUS 1992: 70.

w ogóle ubezpieczonych w ZUS z 6,8% w 1989 r. do 10,0% w 1995 r. (obliczenia własne na podstawie CUS 1996a: 158; ZUS 1992: 8).

W wyniku powyższych zmian: spadku liczby ubezpieczonych, a więc i wpływów ze składek<sup>21</sup>, wzrostu liczby świadczeniobiorców oraz wzrostu poziomu świadczeń, nastąpiło gwałtowne pogłębienie się deficytu wpływów ze składek. Udział dotacji uzupełniającej we wpływach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wzrósł w konsekwencji z 3,9% w 1989 r. do 17,3% w 1994 r. (obliczenia własne na podstawie ZUS 1992: 19; 1994a: 7). W 1994 r. łączne dotacje z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS)<sup>22</sup> stanowiły 23,9% ogółu jego wpływów. We wpływach Funduszu Emerytalno-Rentowego w systemie rolników indywidualnych dotacja z budżetu państwa stanowiła w 1994 r. 93,2%.

W 1995 r. nastąpiła wyraźna poprawa sytuacji finansowej Funduszu Ubezpieczeń Społecznych: dotacje stanowiły 14,3% wpływów FUS, podczas gdy analogiczna relacja dla Funduszu Emerytalno-Rentowego wyniosła 93,3% (obliczenia własne na podstawie CUS 1996a: 505). Zmniejszenie dotacji do FUS wynikało częściowo z korzystnych tendencji w gospodarce: wzrostu produktu krajowego brutto i zatrudnienia (por. p. 3.1.3). Był to jednak także rezultat „oczyszczania” EUS z wydatków „pozaubezpieczeniowych” – przerzucenia ich do budżetu państwa (świadczenia dla grup mundurowych, zasiłki rodzinne) lub na pracodawców (wynagrodzenie gwarancyjne za okres choroby), a także rozszerzenia obowiązków ubezpieczenia (umowy zlecenia) oraz restrukturyzacji zadłużenia w sektorze publicznym.

Rosnące dotacje państwa spowodowały, że publiczne wydatki na emerytury i renty rosły kosztem innych wydatków socjalnych (tab. 3.3). Nastąpiło tym samym wyraźne przesunięcie struktury wydatków socjalnych na korzyść transferów, głównie dla emerytów i rencistów, a kosztem wydatków na inwestycje w kapitał ludzki (Colinowska 1995c: 82; Książkowski 1995a: 180).

Relacja łącznych wydatków na emerytury i renty do produktu krajowego brutto niemal się podwoiła w okresie 1990-1994: z 8,1 do 15,8% (obliczenia własne na podstawie CUS 1993: 133; 1995: 156, 528). W latach 1990-1995

---

<sup>21</sup> Spadek wpływów ze składek wynikał także z zadłużenia zakładów pracy wobec ZUS. Na koniec grudnia 1995 r. odpowiadało ono 12% wpływów ze składek w tym roku; 74,9% kwoty zadłużenia przypadało na zakłady sektora publicznego (obliczenia własne na podstawie ZUS 1995a: 12, 13). Zadłużone są przede wszystkim duże zakłady pracy, jak kopalnie, huty czy stocznie. Por. na temat problemu zadłużenia wobec ZUS: Malaka 1994.

<sup>22</sup> Były to dotacje uzupełniające oraz dotacja celowa przeznaczona na sfinansowanie wydatków na świadczenia pozaubezpieczeniowe, a także refundacja części składek za osoby zatrudnione bezpośrednio w produkcji rolnej.

**Tabela 3.3. Struktura publicznych wydatków społecznych ogółem w latach 1991 i 1994 (w %)**

Wyszczególnienie	1991	1994
Wydatki społeczne ogółem	100,0	100,0
w tym:		
Emerytury i renty	39,2	44,7
Pozostałe świadczenia z ubezpieczenia społecznego	11,4	9,3
Wydatki Funduszu Pracy	5,2	5,8
Opieka zdrowotna	16,2	14,5
Edukacja	16,2	17,6
Opieka społeczna	3,6	4,3

Źródło: Golinowska 1996b: 10.

podwoiła się też liczba osób otrzymujących zasiłki stale z pomocy społecznej, z których znaczna część ma charakter renty socjalnej dla osób bez prawa do emerytury – w 1990 r. otrzymywało je 88 tys. osób, w 1995 r. 176 tys. (CUS 1996a: 279).

Podsumowując, należy najpierw zwrócić uwagę na pozytywne dotychczasowe systemy emerytalnego w Polsce, często pomijane w analizach. Po pierwsze, jest to system o szerokim zakresie podmiotowym, obejmujący praktycznie całą ludność pracującą. Po drugie, w niezwykle trudnych warunkach pierwszych lat transformacji system ten zapewnił ochronę poziomu życia świadczeniobiorców, przyczyniając się do utrzymania pokoju społecznego, niezbędnego warunku głębokich reform ustrojowych. Po trzecie, dokonane zwłaszcza w 1991 r. zmiany wzmocniły zależność między wkładem własnym ubezpieczonego a jego świadczeniem, usunęły część nieracjonalności starego systemu i stworzyły przesłanki do długofalowego odciążania finansów ubezpieczenia.

Bardzo wysoka jest jednak cena, jaką za powyższe muszą płacić zakłady pracy poprzez składki oraz budżet państwa, a więc i całe społeczeństwo poprzez dotacje. Obciążenia finansowe gospodarki ograniczają jej możliwości rozwojowe, a dotacje budżetu państwa obniżają możliwości finansowania innych wydatków, w tym ogromnie niedoinwestowanych usług społecznych. System jest przy tym tak kosztowny nie tylko ze względu na zewnętrzne okoliczności (np. bezrobocie), ale również wskutek szeregu elementów swojej konstrukcji, w szczególności zbyt liberalnych warunków dostępu do świadczeń. W okresie transformacji nie zmniejszono tego liberalizmu, a nawet go zwiększono przez

wczesniejsze emerytury z tytułu bezrobocia oraz podwyższono świadczenia. System jest kosztowny zarówno dlatego, że świadczenia są relatywnie wysokie, jak i dlatego, że jest ich bardzo dużo. Świadczenia są realnie niskie ze względu na niski poziom ogólnych dochodów. Możliwości poprawy tej sytuacji leżą więc głównie poza systemem emerytalnym, w rozwoju gospodarczym. Tym ważniejsze jest, aby system emerytalny nie hamował, a w miarę możliwości sprzyjał wzrostowi gospodarczemu. Wysokie w relacji do płac emerytury tym bardziej nie mogą zapewnić odpowiedniego poziomu życia, że są jedynym źródłem zabezpieczenia.

Słabości obecnego systemu emerytalnego nie ograniczają się więc do jego nadmiernego kosztu. Podtrzymuje on w dużym stopniu „socjalistyczną utopię społeczną” (Hrynkiwicz 1995: 252), według której to państwo odpowiada za los obywateli. System emerytalny, podobnie zresztą jak cała sfera socjalna, nie jest dostosowany do warunków gospodarki rynkowej.

### **3.1.3. Uwarunkowania konstrukcji i możliwości reform zabezpieczenia emerytalnego**

Powyższa diagnoza polskiego systemu emerytalnego wskazuje na znaczenie uwarunkowań, w jakich ten system funkcjonuje. Wpływają one z jednej strony na regulacje prawa emerytalnego, czego przykładem było w 1990 r. wprowadzenie częstszej waloryzacji w związku z wysoką inflacją. Z drugiej strony, uwarunkowania systemu kształtują jego tendencje rozwojowe w ramach danych regulacji. Dla przykładu, rosnące bezrobocie skłaniało ubezpieczonych do skorzystania z możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę. Na sytuację finansową systemu wpływają bezpośrednio czynniki demograficzne i ekonomiczne.

Dla zrozumienia zmian regulacji, tendencji rozwojowych systemu, a także przed analizą jego przekształcenia celowe jest zwrócenie uwagi na podstawowe czynniki demograficzne, ekonomiczne, społeczno-kulturowe i polityczne.

Sytuacja demograficzna w Polsce jest dla zabezpieczenia emerytalnego korzystniejsza niż w krajach zachodnioeuropejskich. Ludność Polski jest młodszą: udział osób w wieku emerytalnym wynosił w 1994 r. 13,5%<sup>21</sup>. Jednakże proces starzenia się ludności Polski postępuje (por. tab. 3.4). Przemiany demograficzne będą więc stanowiły wyzwanie dla zabezpieczenia emerytalnego, zwłaszcza po

---

<sup>21</sup> Obliczenia własne na podstawie CUS 1995: 51. Przy przyjęciu obowiązującej w Polsce granicy wieku emerytalnego odsetek ten wynosił w Niemczech w końcu 1992 r. 17,8. Obliczenia własne na podstawie Statistisches Bundesamt 1995: 64, 65.

**Tabela 3.4. Struktura wieku ludności Polski w 1995 r. i według prognozy de 2020 r.**

Struktura wieku	1995	Prognoza		
		2000	2010	2020
Ludność ogółem (w tys.)	38 609	38 854	40 185	40 695
w tym w wieku (w %):				
0 - 17 lat	27,6	24,8	23,1	23,6
18 - 59 lat (kobiety), 64 lata (mężczyźni)	58,7	60,8	61,7	57,0
60 lat i więcej (kobiety), 65 lat i więcej (mężczyźni)	13,8	14,5	15,2	19,4
Współczynnik obciążenia ludnością starszą*	23,5	23,8	24,6	34,1

\* Ludność w wieku 60 (kobiety) i 65 (mężczyźni) i więcej na 100 osób w wieku 18 - 59 (64) lat.  
Źródło: GUS 1996b: 96; obliczenia własne.

roku 2010. Niekorzystne tendencje w zakresie stanu zdrowia (Indulski 1995) także oddziałują na system emerytalny. Zły stan zdrowia prowadzi do wzrostu liczby rencistów, zwiększa nacisk na wcześniejsze emerytury i może być poważną barierą dla niezbędnego podnoszenia (przynajmniej efektywnego) wieku przejścia na emeryturę.

Tendencje ubezpieczenia społecznego w ostatnich latach wskazują wyraźnie na znaczenie **czynników ekonomicznych** (por. p. 3.1.2). Towarzyszące transformacji ustrojowej zjawiska, zwłaszcza bezrobocie, spadek produktu krajowego i dochodów, z jednej strony zmniejszyły wielkość środków, a z drugiej zwiększyły zapotrzebowanie na świadczenia (Żukowski 1993*di*). Stopniowa poprawa sytuacji gospodarczej (por. tab. 3.5) stanowi niezbędną przesłankę rozwoju całego

**Tabela 3.5. Wybrane wskaźniki ekonomiczne – Polska 1989-1995**

(wzrost w stosunku do poprzedniego roku w %)

Wskaźniki ekonomiczne	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Produkt krajowy brutto	0,2	-11,6	-7,0	2,6	3,8	5,2	7,0
Stopa inflacji	251,1	585,8	70,3	43,0	35,3	32,2	27,8
Przeciętne realne wynagrodzenie miesięczne netto	9,0	-24,4	-0,3	-2,7	-2,9	0,5	3,0
Stopa bezrobocia*	0,0	6,5	12,2	14,3	16,4	16,0	14,9

\* Na koniec roku.

Źródło: GUS 1993: 130; 1996a: 135, 146, 321, 531.

zabezpieczenia emerytalnego. Warunkiem pomysłowego funkcjonowania każdego systemu emerytalnego, a w szczególności podniesienia poziomu emerytur, jest bowiem wzrost realnych wynagrodzeń (Muszański 1995: 8), możliwy w warunkach wzrostu gospodarczego. Zdecydowane obniżenie inflacji stanowi warunek rozwoju kapitałowych systemów emerytalnych. Dla ich rozwoju muszą być także spełnione odpowiednie warunki na rynku kapitałowym – ocenia się, że sytuacja w Polsce jest pod tym względem dość korzystna (por. p. 3.2.2).

Wśród strukturalnych rezultatów transformacji, które wywierają wpływ na zabezpieczenie emerytalne, wymienić można m.in. likwidację dotacji do cen, które pełniły w dawnym systemie funkcję jednego z głównych gwarantów bezpieczeństwa socjalnego, obok gwarantowanego zatrudnienia i świadczeń socjalnych (Książkowski 1993: 12, 13).

**Spoleczno-kulturowe i polityczne uwarunkowania** są z natury rzeczy trudniejsze do skwantyfikowania. Tutaj zostanie zwrócona uwaga przede wszystkim na czynniki mające znaczenie dla przebudowy polskiego zabezpieczenia emerytalnego. Generalnie bowiem przy projektowaniu nowych rozwiązań w sferze socjalnej nie można abstrahować od oczekiwań społecznych (Supińska 1993).

W sferze polityczno-instytucjonalnej występuje ogólnie znane zjawisko obrony dotychczasowego stanu, praw „słusznie nabytych (nadanych)” (Hryniewicz 1995: 245). Daje się to zaobserwować zarówno wśród świadczeniobiorców: obecnych (emerytów i rencistów) i przyszłych (pracowników, ich reprezentantów związkowych i politycznych), jak i w administracji dotychczasowego systemu oraz związanej z nim grupy specjalistów. W każdym kraju ograniczenia świadczeń społecznych napotykają opór (Pierson 1995: 7 i nast.). Wpływ na zabezpieczenie emerytalne wywierają także inne elementy dziedzictwa socjalizmu<sup>24</sup>. Postawy wobec państwa cechuje z jednej strony brak zaufania, prowadzący między innymi do przekonania, że emerytury kapitalizowane będą lepsze od państwowej repartycji, z drugiej – postawy roszczeniowe. Duża część społeczeństwa nie jest wdrożona do przezorności i odpowiedzialności za własną starość. Badania społeczne wskazują na utrzymywanie się tendencji proegalitarnych w społeczeństwie (T. Żukowski 1993). Niedostatecznie wykształciły się mechanizmy państwa prawa, na co wskazują takie zjawiska, jak praca na czarno czy unikanie płacenia podatków i składek na ubezpieczenie. Brakuje doświadczenia w politycznej realizacji reform (por. p. 3.2.5). Centralne znaczenie ma niestabilność polityczna, na którą wskazuje liczba rządów od początku polskiej transformacji. Zasadnicza reforma zabezpieczenia emerytalnego musi być natomiast oparta na porozumieniu politycznym i długofalowej wizji.

---

<sup>24</sup> W szerszym kontekście polityki społecznej w krajach dokonujących transformacji systemowej – por. Barr (1994a, zwłaszcza rozdz. 3).

Zasadnicza reforma polityki społecznej w Polsce nie została podjęta, brak również jej docelowej koncepcji (Hryniewicz 1995: 234). Często uważa się, że wynikało to z niedoceny „społecznego wymiaru” polskiej transformacji ustrojowej<sup>25</sup>.

## **3.2. Problemy rozwoju wielostopniowego systemu zabezpieczenia emerytalnego w Polsce**

### **3.2.1. Przegląd dotychczasowych propozycji reform**

Od początku transformacji systemowej powstało wiele propozycji reformy systemu emerytalnego<sup>26</sup>. Poniżej scharakteryzowane są one w trzech grupach: projekty ministerstw i parlamentu, projekty polskich ekspertów i organizacji społecznych, propozycje zagranicznych ekspertów i organizacji. Poszczególne zagadnienia reformy polskiego zabezpieczenia emerytalnego zostaną następnie poddane analizie.

**Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej** wypracowało w latach 1990-1991 koncepcję reformy, która po długich dyskusjach w parlamencie i licznych zmianach została uchwalona w październiku 1991 r. (Wiktorow 1995a: 116 i nast.). Owa „ustawa rewaloryzacyjna” wprowadziła zmiany racjonalizujące system (por. p. 3.1.1).

W 1992 r. równolegle w Ministerstwie Pracy i Senacie przygotowane zostały projekty reform ubezpieczenia społecznego. Projekt senacki był dalej idący, przewidywał między innymi usamodzielnienie ZUS i oparcie go na samorządzie, a także zakładał utworzenie dodatkowych systemów kapitałowych. Po wielu dyskusjach stanowiska ekspertów obu ośrodków władzy nie zbliżyły się, a raczej różnice się wyostrzały (Golinowska 1995b: 85). Wraz z rozwiązaniem parlamentu w czerwcu 1993 r. prace Senatu nad reformą ubezpieczenia społecznego zakończyły się.

Ministerstwo natomiast przedstawiło w maju 1993 r. koncepcję reformy ograniczoną tym razem do systemu emerytalnego (Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej 1993), nazwaną „białą księgą”. Obok zmian zmierzających do złagodzenia trudności finansowych dotychczasowego systemu, zwłaszcza ograniczenia wcześniejszych emerytur, podniesienia granicy wieku emerytalnego i zmiany

<sup>25</sup> Por. niekorzystne pod tym względem porównanie Polski z Czechami (Orenstein 1995).

<sup>26</sup> Por. przegląd koncepcji reform systemu emerytalnego w Polsce po 1989 r.: Golinowska 1995b; 1996a; Wiktorow 1995b.



kryteriów przyznawania rent inwalidzkich, projekt przewidywał podział dotychczasowego systemu na dwie części. Obie oparte miały być na repartycji, pierwsza spełniałaby funkcję systemu bazowego, a druga – już bez gwarancji państwa – miała być „czysto” ubezpieczeniowa. W szerokiej dyskusji nad projektem<sup>27</sup> zaakceptowana została raczej diagnoza, przy krytyce propozycji zmian. Sam projekt przeszedł do historii po wyborach parlamentarnych we wrześniu 1993 r.

W *Strategii dla Polski* reforma zabezpieczenia społecznego została uznana za jeden z priorytetów rządu<sup>28</sup>. Jako główne kryterium oceny powodzenia reformy przyjęto w programie ograniczenie dotacji państwowych do ubezpieczenia społecznego. Realizacja tego celu ma nastąpić poprzez „zracjonalizowanie wydatków na zabezpieczenie społeczne”, między innymi podniesienie granicy wieku emerytalnego, ograniczenie wcześniejszych emerytur, wydłużenie okresów ubezpieczenia. W dalszej przyszłości system państwowy miałby zostać ograniczony do podstawowego systemu emerytur ubezpieczeniowych. Dodatkowe zabezpieczenie dawałyby prywatne systemy ubezpieczenia i oszczędności, finansowane wyłącznie przez ubezpieczonych.

Z kolei w kwietniu 1995 r. Ministerstwo Pracy przedstawiło projekt oparty na innej koncepcji niż *Strategia dla Polski* (Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej 1995). Zakładał on przekształcenie społecznego systemu emerytalnego w system dwuczłonowy: renty państwowej i emerytury ubezpieczeniowej. Renta państwowa miała przysługiwać wszystkim obywatelom w jednolitej wysokości (początkowo 30% przeciętnego wynagrodzenia). Skupiłaby ona w sobie wszystkie dotychczasowe elementy socjalne. Uwolniona od nich emerytura ubezpieczeniowa byłaby trudniej dostępna: między innymi stopniowo podnoszono by wiek emerytalny kobiet, wcześniejsze emerytury dla szczególnych kategorii pracowników byłyby uzależnione od dodatkowej składki. Przewidziano wprowadzenie granicy wymiaru składki dla umożliwienia rozwoju systemów dodatkowych, którymi w projekcie bliżej się nie zajmowano. Projekt przewidywał podział ubezpieczenia społecznego na trzy piony, w tym emerytalny, z odrębnymi funduszami i składkami. System ubezpieczeniowy miał się sam finansować.

Projekt stał się obiektem szeroko zakrojonej debaty, na skalę dotąd nie spotykaną (por. m.in. RSSG 1995; IPSS 1995). Przy pozytywnej ocenie niektórych elementów, w tym kompleksowego podejścia do reformy, spotkał się on generalnie z krytyką, która koncentrowała się przy tym w dużym stopniu na

---

<sup>27</sup> Por. m.in. Szubert 1993 oraz liczne wypowiedzi w „Rzeczpospolitej”, w tym J. Jończyka, *Propozycja resortu pracy* (z 6 VIII 1993) i M. Księżopolskiego, *Zdażyć przed rokiem 2005* (z 14 VI 1993).

<sup>28</sup> Por. *Strategia dla Polski*, „Rzeczpospolita” z 1 VII 1994.

kluczowym elemencie koncepcji – rencie państwowej. W rezultacie krytyki projekt nie uzyskał akceptacji Sejmu i w końcu 1995 r. został odrzucony. Kolejna wersja projektu Ministerstwa Pracy została przyjęta jako projekt rządowy na wiosnę 1996 r. (por. Nawacki 1996). Zachowano propozycje zmian racjonalizujących dotychczasowy system, przy rezygnacji z koncepcji renty państwowej.

Równoległe do Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej prace nad koncepcją reformy systemu emerytalno-rentowego prowadziło w latach 1995-1996 **Ministerstwo Finansów**. Przygotowany projekt zasadniczo różni się od projektu rządowego (por. Mazur 1996). Zakłada znaczne ograniczenie systemu dotychczasowego do minimalnego, równego dla wszystkich świadczenia w docelowej wysokości 20% przeciętnej płacy na rzecz obowiązkowych prywatnych systemów kapitalizowanych na wzór Chile. Przejście do nowego systemu miałyby zostać sfinansowane majątkiem uzyskanym z prywatyzacji. O ile projekt Ministerstwa Pracy uznano za bardzo zachowawczy, to projekt Ministerstwa Finansów można określić jako bardzo radykalny<sup>29</sup>.

Drugą grupę propozycji reform systemu emerytalnego tworzą **projekty polskich specjalistów i organizacji społecznych**. Zaliczono tu także raporty przygotowane na zamówienie Ministerstwa Pracy.

Polscy specjaliści w dziedzinie ubezpieczenia społecznego opowiadają się za reformą w ramach dotychczasowego systemu. Jako przykłady wymienić można dwa raporty z 1994 r. Autorzy *Wprowadzenia do dyskusji nad założeniami reformy ubezpieczenia społecznego* (Muszański, Pławucka, Szurgacz 1994) wypowiadają się za umocnieniem ubezpieczeniowego charakteru dotychczasowego systemu i stosownym ograniczeniem elementów zapatrzeniowych. W odniesieniu do prawa świadczeń oznacza to między innymi ograniczenie emerytur wcześniejszych, wprowadzenie granicy wymiaru składki odpowiedniej do granicy wymiaru świadczeń, redukcję socjalnej części emerytury oraz świadczeń minimalnych. Organizacja miałaby pozostać bez zmian. Raport nie zajmuje się systemami emerytur dodatkowych, które mogłyby zostać wprowadzone w przyszłości.

W przygotowanym również na zamówienie Ministerstwa Pracy *Raporcie o reformie ubezpieczenia społecznego w Polsce* Jan Jorczyk (1994b) także wypowiada się za reformą ubezpieczenia społecznego, a tym samym przeciwko zmianie systemowej. Reforma powinna wzmocnić ubezpieczeniowy charakter systemu przez zmiany prawa świadczeń. Za strategiczny problem uznawane jest

---

<sup>29</sup> Porównanie obu ministerialnych projektów przedstawiłem w artykule *Szansa w kompromisie*, „Życie Gospodarcze” nr 21 z 26 V 1996.

obniżenie składki. Organizacja ubezpieczenia powinna zostać zdecentralizowana, ale bez podziału ubezpieczenia na działy, przy utrzymaniu jednolitego funduszu i składki. Na podstawie analizy uwarunkowań, zwłaszcza politycznych, autor uważa, że szanse realizacji reformy ubezpieczenia społecznego są ograniczone.

W odróżnieniu od wymienionych propozycji reformy dotychczasowego systemu radykalną zmianę systemową zaproponowali Wojciech Topiński i Marian Wiśniewski. Przedstawiona w 1991 r. i od tego czasu kilkakrotnie uzupełniana lub modyfikowana propozycja (Topiński, Wiśniewski 1991, 1993, 1995, 1996) stała się przedmiotem szerokiej dyskusji, w której nastąpiła dość duża polaryzacja stanowisk. Za tą propozycją poszło szereg innych, opartych na zbliżonych zasadniczych koncepcjach.

Za podstawowe słabości dotychczasowego systemu uznają autorzy jego monopolistyczną pozycję i oparcie finansowania na repartycji. Przyszły system powinien więc być złożony z kilku warstw. Pierwszą stanowiłby zreformowany system państwowy, do którego wprowadzona byłaby granica wymiaru składki nieco powyżej średniej płacy. Wśród dodatkowych źródeł zabezpieczenia decydujące znaczenie miałyby „indywidualne programy emerytalne”. Ich koncepcja została oparta na reformie w Chile (por. p. 1.2.1)<sup>30</sup>. Programami administrowałyby prywatne, konkurujące ze sobą „przedsiębiorstwa administrujące funduszami emerytalnymi”, podlegające nadzorowi państwa. Sfinansowanie okresu przejściowego miały w początkowej wersji projektu zapewnić środki z prywatyzacji, w ostatnich wersjach zakłada się dług publiczny.

Również wielowarstwowy system emerytalny przewiduje projekt NSZZ „Solidarność” (Wiktorow 1995b: 17-19; Projekt NSZZ *Solidarność* 1996). Druga warstwa oparta byłaby na uwłaszczeniu w rezultacie prywatyzacji gospodarki.

W instytucie Pracy i Spraw Socjalnych przygotowany został projekt uwzględniający zarówno zasadniczą przebudowę dotychczasowego systemu, jak i rozwój systemów kapitalizowanych (*Reforma systemu* 1996). System bazowy, oczyszczony z nieracjonalności, zapewniałby nadal emerytury, których wysokość zależałaby od uprzednich dochodów. Zostały on jednak znacznie ograniczony przez wymiar składki na docelowym poziomie równym przeciętnemu wynagrodzeniu. Jego funkcje dla wyżej zarabiających przejęłyby dobrowolne systemy kapitałowe, wspierane ulgami podatkowymi. W projekcie akcentuje się konieczność zintegrowania systemu emerytur dodatkowych z systemem bazowym.

---

<sup>30</sup> Z tą różnicą, że projekt polski zakłada uzupełnienie, a nie zastąpienie (jak w Chile) ubezpieczenia społecznego.

Obok przedstawionych propozycji reform wspomnieć należy o szerzej z nimi związanych badaniach w dziedzinie zabezpieczenia emerytalnego<sup>31</sup>.

W sytuacji, gdy w transformacji systemowej w Polsce i innych krajach Europy Środkowowschodniej uczestniczą aktywnie organizacje międzynarodowe oraz pojedyncze państwa, także w dziedzinie zabezpieczenia emerytalnego (często w szerszym kontekście całego zabezpieczenia społecznego lub polityki społecznej) powstają **zagraniczne analizy i propozycje reform**. Również wspomniane projekty polskie powstały pod częściowym wpływem ekspertów zagranicznych – na przykład z Francji w przypadku projektu Ministerstwa Pracy z 1993 r.

Projekty organizacji międzynarodowych (World Bank 1993; Meret, Schwartz 1995) przewidują z reguły przede wszystkim szereg posunięć ograniczających liberalizm dotychczasowego systemu, dotyczących wieku emerytalnego, wcześniejszych emerytur czy rent inwalidzkich. System państwowy ma zostać przy tym w przyszłości ograniczony do zapewniania jednolitych (lub niewiele zróżnicowanych) emerytur podstawowych. Zabezpieczenie dodatkowe miałyby stwarzać systemy prywatne, przy czym uznaje się, że jest to możliwe jedynie w dalszej perspektywie. Także ożywiona w ostatnich latach działalność badawcza w tej dziedzinie odgrywa pewną rolę w procesie reform emerytalnych. Dla przykładu można tu wymienić publikacje kilku międzynarodowych i zagranicznych instytucji (von Maydell, Hohnerlein 1993; ISSA 1994; EISS 1994).

Podsumowując: wśród polskich uczestników debaty o reformie emerytalnej można zaobserwować pewną polaryzację stanowisk. Jedna grupa, większa i bardziej wpływowa, związana w dużej części z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych i złożona głównie ze specjalistów prawa ubezpieczenia społecznego, uważa problemy obecnego systemu za skutek przede wszystkim rozwoju gospodarczego. Nie widzi w związku z tym konieczności zasadniczych zmian, poza wzmocnieniem zasad ubezpieczeniowych, ani konieczności (i możliwości) rozwoju systemów kapitalizowanych. Druga grupa, związana często z sektorem prywatnym (banki, ubezpieczenia gospodarcze), złożona w większym stopniu z ekonomistów, dostrzega strukturalne przyczyny obecnego kryzysu finansowego systemu emerytalnego. Dla przełamania tego kryzysu zwolennicy tej opcji chcieliby ograniczenia obecnego systemu do zapewnienia minimum i rozwoju prywatnych, kapitalizowanych systemów emerytalnych. Grupa ta, mniej wpływowa w kraju, znajduje wsparcie wielu ekspertów zagranicznych.

---

<sup>31</sup> Por. m.in. PSUS 1992; 1993. Analizowane są również rozwiązania w innych krajach – por. Golinowska 1993a; 1994a.

Za mało było, zwłaszcza w pierwszych latach transformacji, dialogu między obiema grupami. Podstawą dalszych analiz jest przekonanie, że rozwój polskiego zabezpieczenia emerytalnego musi obejmować zarówno daleko idące zmiany systemu ubezpieczenia społecznego, jak i rozwój systemów dodatkowych. W polskiej debacie emerytalnej takie stanowisko, które znalazło wyraz na przykład w projekcie Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych (*Reforma systemu 1996*), zaczyna zyskiwać coraz większe poparcie.

Przed analizą obu części składowych reformy niezbędne jest omówienie kilku podstawowych kwestii, które tworzą główną oś dyskusji i dotyczą struktury wielostopniowego systemu zabezpieczenia emerytalnego, to jest miejsca w nim systemu bazowego i systemów dodatkowych.

### 3.2.2. Cele i struktura zabezpieczenia emerytalnego

Cele, jakie powinien realizować i kryteria, jakie powinien spełniać przekształcony system zabezpieczenia społecznego w Polsce, nie zawsze są jawnie sformułowane w polskiej debacie emerytalnej<sup>32</sup>. Tutaj zakłada się, że system zabezpieczenia emerytalnego, w rozumieniu przyjętym w niniejszej pracy (całość systemów zabezpieczenia), powinien wypełniać głównie dwie funkcje z zakresu zabezpieczenia dochodów (polityki podziału). Po pierwsze, i przede wszystkim, powinien zapewniać utrzymanie osiągniętego poziomu życia, a po drugie, uzupełniająco, chronić przed ubóstwem (gwarantować minimalne dochody).

Zabezpieczenie emerytalne ma być przy tym efektywne, zarówno w skali makro, jak i mikro (Barr 1993). Efektywność w skali makro mierzona jest stopniem, w jakim dany system jako całość (w tym przypadku – emerytalny) wykorzystuje zasoby gospodarki narodowej. Natomiast efektywność w skali mikro dotyczy wewnętrznego wykorzystania środków, ich podziału na różne części systemu. Dotychczasowy system emerytalny w Polsce jest w tym rozumieniu nieefektywny w skali makro (pochłaniając coraz większą część produktu krajowego i ograniczając tym samym zasoby na inne cele), jak i w skali mikro (przeznaczając przykładowo nieproporcjonalnie dużą część zasobów na renty inwalidzkie czy wcześniejsze emerytury). System emerytalny nie powinien wytwarzać negatywnych bodźców w odniesieniu do rynku pracy i oszczędności (por. p. 1.2.3).

Zabezpieczenie emerytalne, jako część składowa systemu społeczno-ekonomicznego, powinno być dostosowane do tego systemu, funkcjonalne w stosunku

---

<sup>32</sup> O konieczności wczesnego określenia zasadniczych celów reformy emerytalnej por. Schmaßl 1993b. Na temat celów zabezpieczenia emerytalnego por. p. 1.2.2. Co do wyboru strategii zabezpieczenia emerytalnego w Polsce por. zwłaszcza Golinowska 1995b; IPSS 1995.

do niego. Nie spełnia tego warunku system, który skłania ludzi do pozostawiania poza (oficjalnym) rynkiem pracy lub zachęca do możliwie wczesnego zaprzestania pracy. Pociąga to za sobą negatywne skutki ekonomiczne (bezrobocie, wzrost wydatków socjalnych) i społeczne (społeczne skutki bezrobocia, przeniesienie ludzi z fazy aktywnego kształtowania swojego losu do roli biernych świadczeniobiorców). Przyjmuje się więc tutaj, że w konstrukcji zabezpieczenia emerytalnego należy, po pierwsze, dążyć do minimalizacji jego ujemnych skutków społecznych i ekonomicznych. Po drugie, odpowiednia konstrukcja systemu emerytalny, realizującego jego podstawowe cele zabezpieczające, może wzmocnić funkcjonowanie społeczeństwa i gospodarki, przykładowo przez ściśle powiązanie emerytury z długością pracy i wysokością zarobków. Odrzuca się natomiast wykorzystanie zabezpieczenia emerytalnego tylko – czy przede wszystkim – do osiągnięcia celów ekonomicznych (Schmähl 1994d)<sup>31</sup>.

Istotnym kryterium, jakie powinna spełniać przebudowa polskiego zabezpieczenia emerytalnego, jest jej długofalowy charakter. Zmiany w systemie emerytalnym nie powinny być podporządkowane krótkookresowej polityce, ale dłuższej perspektywie (Muszański 1995).

Podstawową kwestią w koncepcji reformy polskiego zabezpieczenia emerytalnego jest jego pożądana struktura – relacja systemu społecznego do systemów zakładowych i indywidualnych. Punktem wyjścia propozycji rozwoju dodatkowych, kapitalizowanych systemów emerytalnych jest często krytyka dotychczasowego stanu, tzn. monopolistycznego ubezpieczenia społecznego, opartego na repartycji. Samo jednak wykazanie słabości dotychczasowego rozwiązania nie jest wystarczającym uzasadnieniem dla wprowadzenia innego. Niezbędne jest bowiem udowodnienie, że to inne rozwiązanie jest lepsze<sup>32</sup>. Tymczasem brak jednoznacznego potwierdzenia przewagi systemów kapitalizowanych nad systemami opartymi na repartycji (por. p. 1.2.3)<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Por. M. Queisser 1995: 37: „Nadrzędnym celem reform emerytalnych, niezależnie od propagowanego modelu, musi być z pewnością poprawa zabezpieczenia dochodów emerytalnych [...]. Wszystkie inne efekty reform emerytalnych w zakresie rynków kapitałowych, branży ubezpieczeniowej czy prywatyzacji, niezależnie od tego, jakie korzyści mogą przynosić, są podrzędnymi celami reformy emerytalnej. Przedsięwzięcie polityczne, które wywiera pozytywny wpływ na którąś z tych sfer, ale nie poprawia sytuacji w zakresie emerytur, nie powinno być nazywane reformą emerytalną”.

<sup>32</sup> Bar (1994b: 216) wskazuje na to, że w twierdzeniu „Systemy oparte na repartycji mają problemy, dlatego rozwiązaniem jest kapitalizacja”, słowo „dlatego” nie ma logicznego uzasadnienia.

<sup>33</sup> Charakterystyczna jest tutaj różnica poglądów na celowość znacznego rozwoju systemów kapitalizowanych w krajach dokonujących transformacji systemowej w ramach jednej organizacji – Banku Światowego: z jednej strony jednoznaczne opowiedzenie się za

Są także liczne ograniczenia możliwości przejścia w większym zakresie na systemy kapitalizowane. Podstawowym jest istnienie dotychczasowego systemu, z nagromadzonymi w nim uprawnieniami. Jak wykazują doświadczenia chilijskie, koszty takiego przejścia są wysokie i ponosi je w ostatecznym rachunku i tak państwo, stąd nie jest to rozwiązanie kryzysu finansowego w krótkim okresie. Rozwiązaniem obecnych problemów systemu ubezpieczenia społecznego może więc być jego reforma, a nie zastąpienie go przez inny system. Po drugie, infrastruktura niezbędna do funkcjonowania prywatnych funduszy emerytalnych jest jeszcze w Polsce niedostatecznie rozwinięta, a ludzie nie mają żadnego doświadczenia w obcowaniu z takimi instytucjami, jak fundusze emerytalne<sup>36</sup>. Po trzecie, mimo pomysłowego rozwoju gospodarczego (por. p. 3.1.3), nie została jeszcze osiągnięta stabilizacja gospodarcza ani polityczna, będąca ważnym warunkiem rozwoju prywatnych systemów emerytalnych. Wreszcie, ogólny poziom dochodów jest niski, a tym samym możliwości rozwoju przezowości indywidualnej ograniczone.

Rozwój systemów dodatkowych, choć nie przyczyni się do rozwiązania obecnych trudności finansowych i choć napotyka rozmaite przeszkody, jest jednak nieunikniony. Wynika to przede wszystkim z zapotrzebowania na uzupełnienie dochodów z systemu społecznego, które w ostatnich latach relatywnie się zmniejszają (por. p. 3.1.2) i będą zapewne dalej obniżać się w wyniku zmian w systemie (por. p. 3.2.3). Szczególne znaczenie mają dodatkowe systemy zabezpieczenia dla osób wyżej zarabiających – wzrost dochodów, a także ich zróżnicowanie stanowią niewątpliwie czynniki presji na powstawanie możliwości dodatkowego ubezpieczenia. Poza tym „rynkowe” systemy emerytalne, zapewniając ludziom swobodę wyboru i dostosowanie form zabezpieczenia do zróżnicowanych preferencji, stanowią element transformacji od gospodarki centralnie sterowanej do gospodarki rynkowej. Mogą przy tym przyczynić się do rozwoju rynku kapitałowego i wzrostu gospodarczego, a w dłuższej perspektywie do odciążenia budżetu państwa<sup>37</sup>.

---

ograniczeniem systemu państwowego do zabezpieczenia minimum oraz wprowadzeniem obowiązkowych systemów kapitalizowanych (World Bank 1994, z drugiej: sceptyczna ocena celowości rozwoju systemów prywatnych, zwłaszcza dla rozwiązania obecnych problemów (Barr 1994a).

<sup>36</sup> Problemy niespełnienia szeregu warunków w krajach Europy Środkowej i Wschodniej dostrzegają także zwolennicy radykalnej zmiany systemowej – por. World Bank 1994: 289 i nast. Równocześnie jednak rynek kapitałowy rozwija się w Polsce szybko. Wielokrotnie podkreślano, że wprowadzenie „inwestorów strategicznych” pozytywnie wpłynęłoby na rozwój rynku kapitałowego i gospodarki narodowej. Por. Okólski 1994: 107 i nast.; Paga 1995. Także doświadczenia chilijskie wskazują na pozytywny wpływ reformy emerytalnej na rozwój instytucjonalny rynku kapitałowego – por. p. 1.2.3.

<sup>37</sup> Por. Barr 1994b: 218. Na temat efektów różnych systemów emerytalnych por. p. 1.2.3.

Podsumowując, daleko idące przejście z dotychczasowego systemu ubezpieczenia społecznego opartego na reparycji na kapitalizowane systemy zakładowe lub indywidualne nie jest możliwe ani jednoznacznie korzystne. Problemy systemu ubezpieczenia społecznego mogą być rozwiązane jedynie w jego ramach. Natomiast długookresowy rozwój innych warstw zabezpieczenia jest nieunikniony i pożądany. Oba kompleksy reformy są przedmiotem dalszej analizy.

### 3.2.3. Zmiany w systemie ubezpieczenia społecznego

Problemy dotychczasowego systemu emerytalnego w ramach ubezpieczenia społecznego, a w szczególności jego nieefektywność (por. p. 3.1.2), wynikają przede wszystkim z licznych naruszeń zasady ekwiwalentności ubezpieczeniowej, relacji między wkładem własnym do systemu a emeryturami. Stąd zmiany w systemie powinny zmierzać w kierunku zdecydowanego wzmocnienia jego ubezpieczeniowego charakteru. Proponowany kierunek zmian odpowiada wariantowi „odpaństwowienia” („uspołecznienia”) polityki społecznej (Hryniewicz 1995: 245 i nast.).

Za ubezpieczeniowym kierunkiem zmian polskiego społecznego systemu emerytalnego, a tym samym przeciwko jego zastąpieniu zaopatrzeniowymi, jednolitymi emeryturami czy też wmontowaniu jednolitych emerytur państwowych w system ubezpieczeniowy, przemawiają następujące argumenty (Golinska 1995c: 89 - 92; Żukowski 1992). Ubezpieczeniowy kierunek zmian wydaje się akceptowany społecznie jako odpowiadający poczuciu sprawiedliwości<sup>38</sup>. Akceptacja społeczna wynika zapewne w dużym stopniu z naszych tradycji. System ubezpieczenia społecznego może – przy uspołecznionej organizacji i udziale wszystkich stron uczestniczących (ubezpieczonych, pracodawców i państwa) w jego finansowaniu – zapewniać uzgodnienie ich, często sprzecznych, interesów. Dzięki temu, a zwłaszcza ścisłemu powiązaniu emerytury z długością ubezpieczenia i wysokością zarobków, system ubezpieczenia tworzy pozytywną motywację do pracy, sprzyjając tym samym wzrostowi gospodarczemu. Ma to szczególne znaczenie w kraju budującym gospodarkę rynkową. Ścisłe powiązanie emerytury z zarobkami z całego okresu pracy mogłoby wzmocnić presję pracowników na pracodawców o objęcie ubezpieczeniem faktycznie osiągniętych zarobków. Krytyka propozycji renty państwowej w 1995 r. dotyczyła

---

<sup>38</sup> Wskaźnikiem poparcia społeczeństwa dla wiązania emerytury z wkładem własnym była powszechna krytyka, z jaką spotkała się propozycja wprowadzenia powszechnej renty państwowej, zgłoszona przez Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej w 1995 r.



w szczególności jej antymotywacyjnego oddziaływania, zwłaszcza na ludzi o niższych dochodach i to w sytuacji, gdy oficjalne bezrobocie jest w Polsce wysokie, a zakres „szarej strefy” duży (por. m.in. Colinowska 1995c: 88; Księzopolski 1995c: 31; Czepulis-Rutkowska 1995: 49).

Wzmocnienie ubezpieczeniowego charakteru polskiego społecznego systemu emerytalnego oznacza zmiany wszystkich elementów jego konstrukcji: organizacji, finansowania i świadczeń. W odróżnieniu od prawa świadczeń, w odniesieniu do którego propozycje zmian w różnych projektach reform są generalnie podobne (por. niżej), bardziej zróżnicowane są poglądy na konstrukcję organizacji i finansowania systemu emerytalnego. Kwestiom tym poświęca się też mniej uwagi, zwłaszcza organizacja była nierzadko pomijana w projektach na przykład Ministerstwa Pracy. Szereg innych projektów ograniczało się do postulowania nadania Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych osobowości prawnej (por. Muszalski, Pławucka, Szurgacz 1994: 18).

Odziedziczony po poprzednim ustroju system organizacji (i finansowania) ubezpieczenia społecznego był dostosowany do warunków gospodarki centralnie zarządzanej, nie odpowiada natomiast warunkom gospodarki rynkowej i dążeniu do decentralizacji ustroju (Jończyk 1993: 43). Dla nowego ustroju społeczno-gospodarczego właściwsza byłaby odpaństwowiona i zdecentralizowana organizacja. Opierać by się ona mogła na autonomicznych ubezpieczalniach społecznych tworzonych według kryterium terytorialnego<sup>39</sup>. ZUS pełniłby w nowym systemie głównie funkcję nadzoru ubezpieczeniowego, a także reasekuracji, prewencji i polityki ubezpieczeniowej (Jończyk 1993: 45–48; 1994b: 65). Skuteczność samorządu ubezpieczeniowego w nowoczesnych systemach ubezpieczenia społecznego jest w Polsce nierzadko podawana w wątpliwość (por. Muszalski, Pławucka, Szurgacz 1994: 18, 19). Tutaj przyjmuje się, że współdziałanie ubezpieczonych i pracodawców w zarządzaniu ubezpieczeniem jest niezbędnym elementem odpaństwowienia i decentralizacji systemu oraz istotnym warunkiem jego pozytywnych efektów (Hryniewicz 1995: 246).

Podział (dekoncentracja – Jończyk 1993: 50) organizacji ubezpieczenia społecznego według działów i stworzenie między innymi odrębnego ubezpieczenia emerytalno-rentowego (np. na wzór niemiecki) – nie proponowany w koncepcjach reformy – nie jest zapewne koniecznym warunkiem wzmocnienia zasady ekwiwalentności. Mógłby on natomiast utrudnić powiązanie między działami ubezpieczenia i prowadzić do wzrostu kosztów adminis-

---

<sup>39</sup> Można by nawiązać do organizacji polskiego ubezpieczenia społecznego przed wojną, aczkolwiek z pierwotną rolą samorządu ubezpieczeniowego. Por. Malaka 1993. Ubezpieczalnie społeczne mogłyby rozwinąć się na bazie dotychczasowych oddziałów ZUS.

tracyjnych. Zresztą integracja ubezpieczenia społecznego nastąpiła w Polsce już przed wojną.

Zmiany w zakresie organizacji są w dużym stopniu powiązane ze zmianami finansowania (Żukowski 1993b). Większość propozycji reform przewiduje wzmocnienie roli składki i oddzielenie finansowania ze składek i z podatków. Dyskusyjny pozostaje przy tym podział jednolitej dotąd składki, opłacanej w systemie pracowniczym wyłącznie przez pracodawców, między pracownika i pracodawcę i (rzadziej proponowane) według działów ubezpieczenia (Żukowski 1994c). Jeżeli za pożądane uznaje się wzmocnienie powiązania emerytur ze składkami, w szczególności ze względu na społeczną akceptację systemu, to niezbędny jest podział składek według obu kryteriów. Podobne argumenty przemawiają za podziałem Funduszu Ubezpieczeń Społecznych według działów ubezpieczenia (Schmähl 1993b: 395 i nast.).

Niezbędnym elementem wzmocnienia zasady ekwiwalentności jest oddzielenie finansowania ze składek i z podatków (por. p. 1.2.1), uwzględniane w większości polskich propozycji reform. Oznaczać to powinno w szczególności przekształcenie dotychczasowej dotacji z budżetu państwa w „dotację systemową” (Milewicz 1993: 9). Z dotacji (a więc z podatków) powinny być finansowane tylko takie elementy świadczeń, które służą podziałowi dochodów między osoby. Powiązanie finansowania takich świadczeń „pozaubezpieczeniowych” („wyrównania socjalnego”) z dotacją z budżetu państwa mogłoby ograniczyć gotowość państwa do rozszerzania ich zakresu. Ze składek byłyby finansowane jedynie świadczenia ubezpieczeniowe, a więc realizujące podział dochodów w czasie (por. p. 1.2.3). Z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych powinny zostać wyłączone świadczenia nie mające charakteru ubezpieczeniowego (zapoczątkowano ten proces zmianą charakteru zasiłków rodzinnych w 1995 r.). Jednocześnie nie są uzasadnione z punktu widzenia efektywności makro propozycje „oczyszczenia” ubezpieczenia społecznego i przejęcia poszczególnych świadczeń przez budżet państwa, bez obniżenia składki na ubezpieczenie społeczne (Golinowska 1995d: 246; Dąbrowski 1995: 252; Wiśniewski 1995: 110).

Utrzymanie repartycyjnej metody finansowania w ramach systemu społecznego nie podlega w zasadzie dyskusji. O ile rozwój systemów kapitalizowanych poza systemem społecznym jest niezbędny, o tyle wprowadzanie nawet elementów kapitalizacji do systemu bazowego nie ma uzasadnienia (Golinowska 1995a: 56).

Zmiany w systemie świadczeń, to znaczy warunków uzyskania emerytury, formuły wymiaru i waloryzacji, stanowią kluczowy element przekształcenia polskiego systemu emerytalnego. Istnieje daleko idąca zgoda co do koniecznych

zmian warunków nabycia uprawnień, w kierunku ograniczenia ich liberalizmu. Wiąże się to z uznaniem za podstawowy problem reformy radykalnej zmiany relacji liczby pracujących i świadczeniobiorców (Księżopolski 1995a: 181). Być może najważniejszą zmianą jest podniesienie faktycznego wieku przechodzenia na emeryturę. To powinno nastąpić przede wszystkim poprzez likwidację możliwości nabycia emerytury przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego. W drugiej kolejności podjąć należy kwestię jego podniesienia. Większość propozycji przewiduje granicę 65 lat dla mężczyzn i kobiet. Propozycja ta, przynajmniej w najbliższej perspektywie, może być trudna do zrealizowania. Opór społeczny mogą wzmacniać takie czynniki, jak wysokie bezrobocie i krótkie trwanie życia. Konsekwentne, stopniowe wprowadzanie granicy wieku emerytalnego na poziomie 60 lat, z likwidacją wcześniejszych emerytur lub wprowadzeniem redukcji świadczeń przy wcześniejszym przejściu na emeryturę, oznaczałoby już wyraźną poprawę w stosunku do obecnej sytuacji (por. Jonczyk 1994b: 59). Możliwa jest również elastyczna granica wieku emerytalnego, z odpowiednimi redukcjami lub podwyżkami emerytur przy ich odroczeniu (Colinowska 1995c: 90; Księżopolski 1995c: 32). Rozwiązanie takie wprowadzają nowo tworzone w niektórych krajach systemy bazowe ze zdefiniowaną składką, ściśle uzależniające wysokość emerytury od wieku, w którym przechodzi się na emeryturę (por. p. 1.2.1). Jeżeli wysokie bezrobocie wymusi utrzymanie świadczeń przedemerytalnych, to powinny one przysługiwać z tytułu systemu świadczeń dla bezrobotnych, z odpowiednim finansowaniem.

Problematyka granicy wymiaru składki wiąże się ściśle z zabezpieczeniem dodatkowym (por. p. 3.2.4). Wzmocnienie ekwiwalentności systemu emerytalnego powinno także oznaczać ograniczenie okresów nieskładkowych, aby emerytura zależała od faktycznych okresów ubezpieczenia (składkowych). Wraz z wyrównaniem wieku emerytalnego uzasadnione byłoby wyrównanie minimalnego okresu ubezpieczenia dla mężczyzn i kobiet, raczej na wyższym poziomie 25 lat. Można w dalszej perspektywie rozważyć wydłużenie minimalnego okresu ubezpieczenia (por. Muszalski, Pławucka, Szurgacz 1994: 30), chociaż nie jest to konieczny warunek wzmocnienia ekwiwalentności, jeżeli wysokość emerytury będzie ściśle uzależniona od okresu ubezpieczenia<sup>40</sup>.

Panuje raczej zgoda co do konieczności ograniczenia możliwości zarobkowania przez emerytów. Argumenty dotyczą niskiego faktycznego wieku przechodzenia na emeryturę, wysokiego bezrobocia i sytuacji finansowej ubezpieczenia. Jest jednak dyskusyjne, czy – przynajmniej na dłuższą metę – nie jest

<sup>40</sup> W niemieckim ubezpieczeniu rentowym minimalny okres ubezpieczenia wynosi 5 lat.

uzasadnione dopuszczenie możliwości zarobkowania przynajmniej przy normalnym wieku emerytalnym<sup>41</sup>.

Wzmocnienie ekwiwalentności emerytur oznacza przede wszystkim ograniczenie elementów redystrybucyjnych w formule ich wymiaru. Po pierwsze, niezbędne jest dalsze wydłużanie okresu, z którego obliczana jest podstawa wymiaru emerytur, docelowo – do całego okresu ubezpieczenia (jak w Niemczech). Ten element ma też szczególne znaczenie dla obniżenia kosztów systemu (por. p. 3.1.2). Po drugie, konieczne byłoby zmniejszenie udziału socjalnego elementu emerytury oraz emerytury minimalnej, a nawet likwidacja obu elementów „wyrównania socjalnego”. Logice systemu odpowiadałoby bardziej przeniesienie tych elementów zabezpieczenia minimum do pomocy społecznej, jeżeli jednak pozostawione one zostaną w systemie emerytalnym, to powinny być finansowane z dotacji budżetowej (czyli podatków), a nie ze składek ubezpieczeniowych. Dla systemu ubezpieczeniowego, którego celem jest utrzymanie osłgniętego (względego) poziomu życia, bardziej odpowiednia jest waloryzacja świadczeń według płac. Przykład Wielkiej Brytanii ukazuje wpływ waloryzacji cenowej na obniżenie poziomu emerytur w stosunku do płac. Natomiast w sytuacji trudności finansowych uzasadnione może być ograniczenie podstawy waloryzacji (por. Księżopolski 1995c: 34).

Podsumowując, zmiany w organizacji, finansowaniu i prawie świadczeń systemu emerytalnego w ramach ubezpieczenia społecznego powinny wzmacniać ekwiwalentność ubezpieczeniową. Emerytury powinny zależeć od długości okresu ubezpieczenia i wysokości osiąganych dochodów, a tym samym – placowanych składek.

### 3.2.4. Rozwój dodatkowych systemów emerytalnych

Znaczenie dodatkowych systemów emerytalnych w całości zabezpieczenia oraz ich konstrukcja w znacznym stopniu uzależnione są od charakteru systemu bazowego (por. p. 1.2.2). Opowiedzenie się za ubezpieczeniowym bazowym systemem emerytalnym pociąga za sobą strategię stopniowego rozwoju dobrowolnych, uzupełniających systemów zakładowych i indywidualnych (por. Golinowska 1995c: 92 i nast.; Księżopolski 1995c: 33, 34). Rozważenia wymaga kwestia powiązania obu elementów reformy. Niezbędnym warunkiem rozwoju dodatkowych systemów emerytalnych jest ograniczenie systemu bazowego.

---

<sup>41</sup> W systemie niemieckim ograniczenia dotyczą tylko emerytów, którzy przeszli na emeryturę przed osiągnięciem wieku emerytalnego. Argumentacja za odwrotnym uregulowaniem – por. Jorczyk 1994b: 61.

Stopniowe ograniczenie względnej wysokości emerytur bazowych, w rezultacie działań racjonalizujących system (por. wyżej p. 3.2.3), wywoływać będzie zapotrzebowanie na zamknięcie „luki” pomiędzy wcześniejszymi dochodami z pracy a emeryturami bazowymi. Tak więc same zmiany w systemie bazowym stwarzać będą przesłanki do rozwoju systemów dodatkowych.

To jednak nie wystarczy. Niezbędne jest także wprowadzenie granicy wymiaru składki do systemu bazowego. Przy objęciu bowiem składką, jak dotąd, całych dochodów „przestrzeń” do rozwoju systemów dodatkowych jest bardzo niewielka (Gollinowska 1995b: 86). Wprowadzenie granicy wymiaru składki jest zresztą elementem wzmocnienia ekwiwalentności w systemie bazowym, w którym istnieje granica wymiaru świadczeń. Topiński i Wiśniewski proponują granicę wymiaru składki na poziomie 120% przeciętnej płacy. Założeniem autorów jest bowiem daleko idące ograniczenie systemu bazowego i wprowadzenie do dodatkowych obowiązkowych systemów kapitałowych znacznej części ubezpieczonych (24% zatrudnionych – Topiński, Wiśniewski 1995: 134). Często proponowanym poziomem dla granicy wymiaru składki jest 250% przeciętnej płacy, czyli odpowiednik granicy wymiaru świadczeń (por. m.in. Książkowski 1995c: 33; Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej 1995). Można przyjąć obłe wielkości jako graniczne: 120% lub niżej zbliżałoby system bazowy do zabezpieczenia minimum, natomiast 250% lub więcej bardzo ograniczyłoby zakres zabezpieczenia dodatkowego (do 2% ubezpieczonych według Książkowski 1995c: 33).

Tutaj proponuje się wprowadzenie granicy wymiaru składki na poziomie początkowo 180–200% przeciętnej płacy (podobnie jak w ustawowym ubezpieczeniu rentowym w Niemczech). To oznaczałoby zwoinienie z obowiązku cplacania składki od części wynagrodzenia powyżej tej granicy około 5–8% zatrudnionych w pełnym wymiarze (szacunki za rok 1994 według GUS 1995: 145, 147). Stanowiłoby to dobry start do budowy dodatkowych, kapitalizowanych systemów emerytalnych. Utrata wpływów ze składek byłaby i tak problemem dla systemu bazowego (por. p. 3.2.5). Oczywiście również osoby, których dochody nie przekraczają granicy wymiaru składki w systemie bazowym, mogą przystąpić do dodatkowych systemów emerytalnych, tak więc ich zakres podmiotowy może być większy. Granica wymiaru składki mogłaby być stopniowo obniżana<sup>42</sup>.

Obok wprowadzenia granicy wymiaru składki do systemu bazowego, warunkiem rozwoju systemów dodatkowych jest stworzenie stosownych regulacji

---

<sup>42</sup> W projekcie Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych przewiduje się docelowo (po 25 latach) granicę wymiaru składki na poziomie 100% przeciętne go wynagrodzenia (*Relorma systemu* 1996: 81).

prawnych. Argumenty teoretyczne mogłyby przemawiać za skoordynowaniem tej reformy w czasie z reformą systemu bazowego. Z drugiej strony odkładanie reformy tego ostatniego nie powinno powstrzymywać przed stworzeniem ram prawnych dla systemów dodatkowych, które mogłyby także ograniczyć nacisk na dalszą rozbudowę systemu społecznego<sup>43</sup>.

Regulacja ustawowa zabezpieczenia dodatkowego powinna dotyczyć w szczególności takich dziedzin, jak formy prawne systemów (zwłaszcza instytucji funduszu emerytalnego), zasady opodatkowania, inwestycje, nadzór państwa<sup>44</sup>. Z jednej strony, regulacja powinna tworzyć jasne reguły funkcjonowania zabezpieczenia i gwarantować w możliwie wysokim stopniu interesy uczestników. Z drugiej strony, doświadczenia wielu krajów wskazują, że daleko idąca regulacja, na przykład systemów zakładowych, ogranicza zainteresowanie ze strony pracodawców i prowadzi do regresu zabezpieczenia (por. p. 1.2.4). Poniżej rozpatrzone zostaną podstawowe kwestie dotyczące konstrukcji dodatkowych systemów emerytalnych.

Jedną z podstawowych kwestii dotyczy obowiązkowego lub dobrowolnego charakteru dodatkowych systemów emerytalnych. Zwolennicy radykalniejszej zmiany systemowej zakładają często obowiązkowy charakter dodatkowych systemów kapitałowych (Topiński, Wiśniewski 1995; World Bank 1994). To oznacza jednak, że takie rozwiązanie nie zapewnia oczekiwanego zwiększenia swobody wyboru i suwerenności ubezpieczonego<sup>45</sup>. Przymus dodatkowego zabezpieczenia występuje często w systemach, w których systemy bazowe zapewniają jedynie zabezpieczenie minimum (por. podrozdz. 2.1). Jeżeli jednak, jak tutaj się zakłada, system społeczny ma charakter ubezpieczeniowy i zapewnia w dużym stopniu utrzymanie osiągniętego poziomu życia, wówczas dodatkowe zabezpieczenie powinno być dobrowolne. Szczególnie kontrowersyjne byłoby wprowadzenie obowiązkowego zabezpieczenia zakładowego na wzór Francji czy Szwajcarii, pracodawcy bowiem ponoszą już i tak wysokie koszty ubezpieczenia społecznego i innych świadczeń socjalnych.

Przy założeniu dobrowolności dodatkowych systemów emerytalnych sprawą kluczową są bodźce do ich tworzenia i do korzystania z pojawiającej się oferty.

---

<sup>43</sup> Por. S. Golinowska, *Uporządkować bazę, stworzyć drugi filar*, „Rzeczpospolita” z 7 VI 1994; Sikora 1995.

<sup>44</sup> Por. na temat zakresu niezbędnej regulacji: Barr 1994b: 217 i nast.; Topiński, Wiśniewski 1993: 11, 12; Bagiński 1995; J. Thieme, *Potrzebne jest prawo i wola polityczna*, „Rzeczpospolita” z 28 X 1994.

<sup>45</sup> Zwolennicy kapitalizacji zakładają często, że zapewnia ona większą wolność niż repartycja. Nie musi jednak tak być, jeżeli systemy kapitalizowane są przymusowe. Por. Barr 1993: 243.

Zainteresowanie pracodawców zakładowym zabezpieczeniem emerytalnym w Polsce ograniczają także inne trudności, poza brakiem odpowiedniej regulacji. Wynikają one, po pierwsze, ze słabej pozycji finansowej przedsiębiorstw w początkowej fazie rozwoju gospodarki rynkowej. Po drugie, wysokie bezrobocie osłabia zainteresowanie pracodawców zakładowymi systemami emerytalnymi jako instrumentami zarządzania kadrami. Po trzecie, zakładowe systemy emerytalne mogą ograniczać mobilność pracowniczą (i taka w dużym stopniu jest ich funkcja dla pracodawców), która jest niezbędna w transformacji systemowej. Samo uchwalenie odpowiedniej regulacji nie zapewni więc dynamicznego rozwoju zakładowych systemów emerytalnych. Wraz z rozwojem gospodarczym, poprawą sytuacji zakładów pracy oraz zmniejszeniem się bezrobocia będzie wzrastało zainteresowanie zabezpieczeniem zakładowym, szczególnie ze strony pojedynczych większych i lepszych zakładów, i to głównie w odniesieniu do kadry menedżerskiej<sup>46</sup>.

Formami organizacyjnymi zakładowego zabezpieczenia emerytalnego dostosowanymi do polskich warunków mogłyby być zwłaszcza, używając terminologii niemieckiej (por. p. 2.2.2), kasy emerytalne (fundusze emerytalne w terminologii angielskojęzycznej) i ubezpieczenie bezpośrednie. Jak wskazują doświadczenia Niemiec, gdzie formy te rozwijają się przy ogólnym regresie zabezpieczenia zakładowego, cieszą się one większym powodzeniem u pracodawców, ponieważ nie wymagają od nich bezpośredniego zaangażowania organizacyjnego oraz wyraźniej pokazują ich przyszłe obciążenia finansowe (por. Hepp 1995: 164)<sup>47</sup>.

Powyższe ograniczenia rozwoju zabezpieczenia zakładowego, a także tendencje występujące w tym zakresie w krajach Unii Europejskiej (por. rozdz. 2) wskazują na większe szanse rozwoju indywidualnego zabezpieczenia emerytalnego. Podstawowe formy organizacyjne mogą stanowić ubezpieczenia na życie, rozwijające się zresztą w ostatnim okresie dość dynamicznie<sup>48</sup>, indywidualne

---

<sup>46</sup> Tematyka systemów zakładowych była także podnoszona w odniesieniu do niektórych branż, np. górnictwa, jako szansa rozwiązania problemu likwidacji ich dotychczasowych przywilejów w ramach ubezpieczenia społecznego (por. Szubert 1993). Jednocześnie należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że wyłączenie przywilejów branżowych, sprowadzających się do wyższych świadczeń bez odpowiednio wyższych składek, poprawiłoby wprawdzie sytuację ubezpieczenia społecznego, ale nie budżetu państwa, z którego nadal (bo państwo jest pracodawcą) musiałaby być finansowane dodatkowe świadczenia, np. w formie emerytur zakładowych.

<sup>47</sup> Por. argumenty na rzecz rozwoju w Polsce w szczególności kas emerytalnych, także z punktu widzenia ich najniższych kosztów dla ubezpieczonych: referat Hermanna Hecheljena w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych 9 stycznia 1995 r.

<sup>48</sup> Dodatkowe zabezpieczenie emerytalne w postaci polisy ubezpieczenia na życie posiadała mała część społeczeństwa, ale ubezpieczenia ta rozwijały się w okresie transformacji

konta emerytalne (jak w USA) czy też rozmaite formy indywidualnej przyczynowości, zinstytucjonalizowane jako emerytury indywidualne na wzór brytyjski (por. p. 2.3.2).

W Polsce istnieją podstawy do oparcia regulacji funduszy emerytalnych na istniejących od 1991 r. regulacjach dotyczących funduszy powierniczych (Bagiński 1995: 68 i nast.; por. p. 2.3.2 na temat brytyjskich rozwiązań w tym zakresie). Fundusze emerytalne mogą zresztą być przeznaczone tak dla uczestników grupowych, jak i indywidualnych, a więc odnosić się i do zabezpieczenia zakładowego, i do indywidualnego (proponycja w tym zakresie – por. IPSS 1996).

Decydujące znaczenie dla rozwoju zarówno zabezpieczenia zakładowego, jak i indywidualnego mają ulgi podatkowe. Bez zachęt podatkowych rozwój zabezpieczenia dodatkowego będzie ograniczony. Skoro spełnia ono ważną funkcję dla państwa, uwalniając budżet od części obciążeń, uzasadnione jest zwolnienie z opodatkowania (w określonych granicach, por. p. 2.2.2 i 2.3.2) składek na dodatkowe systemy emerytalne, dochodów z inwestycji i zysków kapitałowych osiągniętych przez kapitalizowane systemy emerytalne. Jeżeli akceptuje się pozytywny wpływ kapitalizowanych systemów emerytalnych na oszczędności, inwestycje i wzrost gospodarczy (por. p. 1.2.3), kontrolowane zwolnienia podatkowe mają uzasadnienie z punktu widzenia społeczeństwa jako całości<sup>66</sup>.

### 3.2.5. Problemy przejścia do wielostopniowego systemu zabezpieczenia emerytalnego

W systemie opartym na repartycji każda zmiana po stronie jego wpływów (składek, dotacji) jest natychmiast odczuwana. Na przykład obniżenie składki lub wprowadzenie granicy jej wymiaru prowadzi bezpośrednio do zmniejszenia wielkości środków. Tymczasem po stronie wydatków sytuacja zmienia się w mniejszym stopniu, w każdym razie w krótkim okresie. Nikt poważnie nie bierze pod uwagę możliwości odebrania przyznanych wcześniej emerytur lub

---

dość dynamicznie. W 1992 r. składki na ubezpieczenia na życie wyniosły 0,44% produktu krajowego brutto, a w 1994 r. 0,61% PKB (obliczenia własne na podstawie GUS 1995: 489, 526). W 1995 r. ubezpieczenie na życie odnotowało jednak stagnację (Rzeczpospolita z 18-19 V 1996).

<sup>66</sup> „Zwolnienia podatkowe sprzyjające rozwojowi funduszy emerytalnych przyniosą korzyści wszystkim, ponieważ podtrzymują wzrost gospodarczy w oparciu o oszczędności wewnętrzne. Grupy, które będą oszczędzać w funduszach emerytalnych, czynić to będą kosztem bieżącej konsumpcji indywidualnej. Ponadto narazą się będą na większe ryzyko dotyczące przyszłego świadczenia”. Por. Golinowska 1995c: 102.



obniżenia ich wysokości, w grę może wchodzić jedynie obniżenie stopnia ich waloryzacji. Zmniejszenie wydatków, na przykład wskutek zaostżenia warunków prawa do świadczeń, następuje jedynie w dłuższym okresie.

Problem jest tym większy, im w większym stopniu redukowane są wpływy do systemu. W szczególnym przypadku zastąpienia (w całości lub w znacznym stopniu) repartycyjnego systemu emerytalnego przez system oparty na kapitalizacji powstaje także problem sfinansowania okresu przejściowego. Środki gromadzone w nowych systemach kapitalizowanych przeznaczone są na sfinansowanie przyszłych emerytur ludzi obecnie pracujących. W modelowej sytuacji pełnego przejścia z systemu repartycyjnego na kapitalizacyjny co najmniej jedna generacja musiałaby stracić: albo dotychczasowi emeryci przestaliby otrzymywać emerytury, albo obecnie pracujący musieliby finansować zarówno emerytury osób, które nabyły uprawnienia według dotychczasowych zasad, jak i swoje przyszłe emerytury z nowego systemu opartego na kapitalizacji. Problem sfinansowania okresu przejściowego jest od dawna rozpoznany w literaturze (Schmähl 1974) i stanowi jedno z centralnych ograniczeń zasadniczych zmian systemowych w repartycyjnych systemach emerytalnych w świecie (por. p. 2.2.5 i 2.3.5).

W początkowym okresie transformacji systemowej w krajach Europy Środkowowschodniej wiązano duże nadzieje na sfinansowanie (przynajmniej w znacznym stopniu) okresu przejściowego od monopolistycznego do wielostopniowego zabezpieczenia emerytalnego z dochodów z prywatyzacji gospodarki (por. Topiński, Wiśniewski 1991, 1993; Schaffer 1990). Za takim rozwiązaniem przemawiały także argumenty polityczne – zwiększenie poparcia dla transformacji systemowej przez przekazanie na zabezpieczenie emerytalne części majątku narodowego ludziom, którzy ten majątek wypracowali. Obecnie można stwierdzić, że nadzieje te były przeceniane, a szanse w tym zakresie nie zostały wykorzystane. W szczególności zobowiązania państwa wobec emerytów i rencistów są w byłych krajach socjalistycznych znacznie większe, niż miało to miejsce na przykład w Chile. Z drugiej strony, zakres i tempo prywatyzacji nie spełniły początkowych, z pewnością nadmiernych, oczekiwań (por. World Bank 1994: 285). W Polsce nie zdecydowano się na powiązanie prywatyzacji z rozwiązywaniem problemów zabezpieczenia emerytalnego (Wiśniewski 1995: 111) i szanse w tym zakresie obecnie praktycznie już nie istnieją<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> Propozycje takie były wiceminister finansów Wojciech Misiąg uznał za nierealne. Według jego szacunków, na sfinansowanie okresu przejściowego potrzeba środków 15-22 razy większych od wartości księgowej zakładów przeznaczonych do programu powszechnej prywatyzacji. Por. sprawozdanie A Wiktorow z konferencji zorganizowanej 8 listopada 1994 r. w Warszawie przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową na temat możliwości przekształcenia polskiego systemu emerytalnego – „Materiały Informacyjne ZUS” nr 2/1995, s. 32.

Drugim możliwym zewnętrznym źródłem sfinansowania okresu przejściowego jest wykup obligacji państwowych przez dodatkowe systemy emerytalne (Topiński, Wiśniewski 1995: 143 i nast.). Takie zwiększenie długu publicznego budzi także poważne wątpliwości. Fundusze emerytalne pożyczająby bowiem budżetowi środki, które w przyszłości musiałyby zostać spłacone z podatków. W ostatecznym rachunku więc to budżet miałby ponieść koszty okresu przejściowego (Golinowska 1995d: 248). Trzeba zwrócić dodatkowo uwagę na fakt, że obowiązkowe kikuty funduszy emerytalnych w obligacjach państwowych prowadzą z reguły do niższych stóp zwrotu. Takie ograniczenie swobody inwestowania mogłoby więc znacznie zmniejszyć pożądane makroekonomiczne efekty rozwoju kapitałowych systemów emerytalnych<sup>51</sup>.

Problem sfinansowania okresu przejściowego, przy bardzo niewielkich możliwościach jego rozwiązania przez wspomniane źródła zewnętrzne: dochody z prywatyzacji i dług publiczny, należy do głównych uwarunkowań rozważanego tu kierunku zmian zabezpieczenia emerytalnego w Polsce (por. p. 3.2.2). Dodatkowe systemy mogą być budowane jedynie stopniowo, a nowy system zabezpieczenia emerytalnego, zarówno system bazowy, jak i dodatkowe, może być budowany jedynie dla przyszłych emerytów (Golinowska 1995c: 91, 92; Baginski 1995: 67).

Wprowadzenie granicy wymiaru składki do systemu bazowego (por. p. 3.2.4) powoduje również stratę części wpływów do systemu. Stanowi to niekiedy przyczynę krytyki tego rozwiązania<sup>52</sup>. Oczywiście nie wchodzi w grę podniesienie poziomu składki – jej obniżenie jest jednym ze strategicznych celów reformy. Podstawowe znaczenie ma tutaj wzrost gospodarczy. Część zmian w systemie bazowym przyniesie też oszczędności odczuwane nie natychmiast, ale w krótszym okresie: redukcja możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę, zaostrzenie kryteriów nabywania uprawnień do renty inwalidzkiej. Wreszcie, źródłem krótkookresowych oszczędności jest obniżenie skali waloryzacji.

Polityczna trudność przebudowy zabezpieczenia emerytalnego polega na tym, że racjonalizacja systemu w krótkim okresie nie tylko nie przynosi sukcesów politycznych, ale może prowadzić do spadku poparcia dla sił politycznych przeprowadzających niepopularne reformy. Do wprowadzenia zmian potrzeba władzy wyobraźni społecznej, odwagi i akceptacji społecznej (Hryniewicz 1995:

---

<sup>51</sup> Bank Światowy opowiada się przeciwko obowiązkowi inwestowania przez fundusze emerytalne w obligacje państwowe. Por. World Bank 1994: 231.

<sup>52</sup> Szumlicz (1995: 38) stwierdza: „[...] nie wiadomo, na jakiej podstawie sądzi się, że «niedopłacone» składki przejmą dobrowolnie ubezpieczenia dodatkowe”. Tutaj przyjmuje się, że zgodne z logiką gospodarki rynkowej jest zwiększenie zakresu, w jakim ludzie mogą decydować o sposobach dysponowania swoimi dochodami.

251, 252), a budowanie akceptacji społecznej wymaga ze strony polityków umiejętności, które w poprzednim systemie nie mogły się wykształcić. Kluczowe znaczenie dla budowania wielostopniowego systemu zabezpieczenia emerytalnego ma więc nie tylko odpowiednia koncepcja reformy, ale również jej polityczno-administracyjna realizacja<sup>53</sup>.

Wydaje się, że w Polsce siły polityczne zbyt jednostronnie dążą często do zdobycia poparcia dla reform zabezpieczenia emerytalnego ze strony obecnych emerytów i rencistów. Jest to zrozumiałe ze względu na siłę elektoratu tej grupy społecznej. Jednak nowy system nie będzie dotyczył obecnych emerytów i rencistów. Poparcia dla przebudowy zabezpieczenia emerytalnego należy więc przede wszystkim szukać wśród ludzi pracujących (przyszłych emerytów), a także pracodawców. Pozytywne rezultaty zmian widoczne bowiem będą dopiero w dłuższej perspektywie<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> Rozumiana w szerszym kontekście polityki społecznej w krajach dokonujących transformacji systemowej – por. Barr 1994a: 322 i nast.

<sup>54</sup> S. Collinowska (1995c: 106) stwierdza: „Proponowana droga jest niewątpliwie zmuszona i nie przynosząca krótkookresowych spektakularnych korzyści politycznych tym, którzy ją podejmą. Politycy, którzy się na to zdecydują i następnymi, którzy będą konsekwentnie kontynuować podjętą reformę, zapiszą się pozytywnie w polskiej historii gospodarczej. To jest moim zdaniem duża nagroda, większa od chwilowych sukcesów wyborczych”.



## PODSUMOWANIE I ZAKOŃCZENIE: PAŃSTWO I RYNEK W ZABEZPIECZENIU EMERYTALNYM W UNII EUROPEJSKIEJ I W POLSCE

Analiza wielostopniowych systemów emerytalnych (rozdz. 1), przegląd systemów zabezpieczenia emerytalnego w krajach Unii Europejskiej (podrozdz. 2.1) oraz studia przypadków Niemiec (podrozdz. 2.2) i Wielkiej Brytanii (podrozdz. 2.3) wskazują na duże zróżnicowanie systemów zabezpieczenia emerytalnego w Europie. Zróżnicowana jest zarówno struktura zabezpieczenia, a więc udział w nim poszczególnych warstw, jak i ich konstrukcja. Nie ma praktycznie rozwiązań „typowych dla Unii Europejskiej”<sup>1</sup>.

Zróżnicowanie struktury zabezpieczenia ilustrują udziały wydatków z systemów zakładowych w całości zabezpieczenia<sup>2</sup>, sięgające od poniżej 0,5% w Hiszpanii i Portugalii do prawie 30% w Holandii (tab. 2.5), czy fakt, że relacja społecznych świadczeń emerytalnych do produktu krajowego brutto jest wyższa w Wielkiej Brytanii i Irlandii od odpowiedniej relacji dla składek na ubezpieczenie na życie tylko 1,1 - 1,2 razy, a we Włoszech prawie 19 razy (tab. 2.7). Zwraca przy tym uwagę fakt, że tak bardzo różnią się udziały zakładowych i indywidualnych systemów emerytalnych w krajach znajdujących się na zbliżonym poziomie rozwoju gospodarczego.

Zróżnicowanie konstrukcji systemów dotyczy wszystkich elementów. Systemy bazowe różnią się między innymi pod względem źródeł finansowania, warunków nabywania uprawnień czy sposobu ustalania wysokości emerytury (tab. 2.3). W systemach zakładowych, dla przykładu, rezerwy księgowe są główną

---

<sup>1</sup> W stanowisku Rady Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Radzie Ministrów wobec reformy systemu emerytalno-rentowego za jeden z celów reformy uznano „dostosowywanie naszego systemu emerytalno-rentowego do rozwiązań typowych dla krajów Unii Europejskiej”. Por. RSSG 1995: 32.

<sup>2</sup> Suma wydatków z systemów społecznych, zakładowych i pomocy społecznej.

metodą finansowania w Niemczech, natomiast takie wewnętrzzakładowe finansowanie emerytur jest zabronione w Wielkiej Brytanii. Duże znaczenie w wyjaśnieniu zróżnicowania zarówno struktury, jak i konstrukcji ma analiza historycznego rozwoju systemów w poszczególnych krajach, co zostało tutaj tylko zasygnalizowane (p. 1.1.1, 2.2.1, 2.3.1), a jest przedmiotem rozległych studiów (por. zwłaszcza Elora 1986).

Spośród analizowanych dwóch krajów zabezpieczenie społeczne pełni w Niemczech wyraźnie większą rolę w zabezpieczeniu emerytalnym niż w Wielkiej Brytanii, gdzie z kolei tradycyjnie większa jest rola systemów rynkowych niż w Niemczech<sup>3</sup>. Większą rolę systemów społecznych w Niemczech wyjaśnia się między innymi istnieniem silniejszych i scentralizowanych związków zawodowych (silny korporacjonizm), tradycyjnie silniejszą pozycją państwa, rolą jednostek (jak Bismarcki, ciągłością rozwiązań historycznych, silniejszą potrzebą bezpieczeństwa (dążeniem do unikania niepewności) (p. 1.3.1).

Ciekawe jest przy tym, że system społeczny w Anglii jest znacznie bardziej „nierynkowy” (jednolite emerytury) i „państwowy” (centralizacja, państwowa administracja, brak samorządu) niż niemiecki system społeczny, nie w pełni państwowy (samorząd, państwo – tylko nadzór) i akcentujący dostosowanie do rynku (*market-conforming*). Istotne są więc także rozwiązania w ramach formalnie analogicznych systemów (por. niżej).

Cechą wspólną systemów zabezpieczenia emerytalnego w Europie jest jednak **dominacja społecznych (bazowych) systemów emerytalnych**, które niemal we wszystkich krajach (z wyjątkiem Wielkiej Brytanii) pochłaniają ponad połowę łącznych wydatków na zabezpieczenie emerytalne. Finansowanie systemów społecznych oparte jest na repartycji, a więc repartycja jest dominującą metodą finansowania zabezpieczenia emerytalnego w krajach Unii Europejskiej. Tak więc w zabezpieczeniu emerytalnym w Unii Europejskiej znacznie więcej jest „państwa” niż „rynku”. Wynika to z jednej strony z podobieństw systemów społeczno-gospodarczych (w szczególności „logiki industrializmu” i mechanizmów demokracji), ale wskazuje również na znaczenie efektywnościowego uzasadnienia interwencji państwa w mechanizm rynkowy (p. 1.3.1)<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Twierdzenie o „marginalizacji” systemów zakładowych i indywidualnych w Niemczech (O’Higgins 1986: 128) wydaje się jednak w świetle danych przedstawionych w podrozdz. 2.2 przesadzone.

<sup>4</sup> Barr stwierdza w podsumowaniu swojego podręcznika: „Potrzebujemy jakiegos państwa opiekuńczego [polityki społecznej – M.Z.] ze względów efektywności i nadał byśmy go potrzebowali, nawet gdyby wszystkie problemy z zakresu podziału (dystrybucji) zostały rozwiązane”. Por. Barr 1993: 451.

Względami efektywności uzasadniana jest także interwencja państwa wobec dodatkowych systemów emerytalnych. **Rola państwa w zabezpieczeniu emerytalnym nie ogranicza się bowiem do zapewniania emerytur bazowych.** Państwo interweniuje także za pomocą regulacji w zabezpieczenie zakładowe i indywidualne, co poprawia informację konsumentów, a także niekiedy dofinansowuje, zwłaszcza waloryzację w systemach kapitalizowanych. Potoczne rozróżnienie systemów „państwowych” i „prywatnych” („rynkowych”, przez które rozumie się automatycznie dobrowolne systemy kapitalizowane) nie oddaje zatem bogactwa występujących rozwiązań. Przykładami rozwiązań odbiegających od tej uproszczonej klasyfikacji są systemy zakładowe, w których państwo dofinansowuje waloryzację (jak w Wielkiej Brytanii), lub obowiązkowe systemy zakładowe w sektorze publicznym, oparte na repartycji (jak we Francji). Poszczególne kraje mogą się zatem różnić skalą lub formą interwencji.

I tak, w porównaniu z Niemcami, w Wielkiej Brytanii mniejszy jest udział państwa w zakresie regulacji i nadzoru zabezpieczenia zakładowego i indywidualnego, natomiast wyraźnie państwo bardziej angażuje się w popieranie tych form zabezpieczenia, dotując składki i waloryzację emerytur. To wskazuje na konieczność analizy nie tylko zakresu, ale również formy interwencji państwa w zabezpieczeniu emerytalne. Nie jest to łatwe, ponieważ dane statystyczne na temat wydatków publicznych na dodatkowe systemy emerytalne są ciągle ograniczone (por. niżej).

Choć systemy społeczne zajmują nadal dominującą pozycję w zabezpieczeniu emerytalnym, to jednak od pewnego czasu **systemy dodatkowe, kapitalizowane, wykazują większą dynamikę.** Jest to wynik ograniczania systemów bazowych, w odpowiedzi na niekorzystne trendy demograficzne i gospodarcze oraz zmiany w postrzeganiu roli państwa w społeczeństwie i gospodarce. Nastąpiło więc zahamowanie oraz częściowe odwrócenie tendencji rozwojowych zabezpieczenia społecznego po II wojnie światowej. Konieczność zahamowania ekspansji społecznych systemów emerytalnych wyniknęła z tego, że ich rozwój znacznie przekroczył zakres, jaki daje się uzasadnić względami efektywnościowymi (Diamond 1995).

Jednocześnie rośnie przekonanie, że **zjawiska, które stały się przyczyną trudności, zwłaszcza finansowych, społecznych systemów emerytalnych, dotyczą także systemów dodatkowych.** I tak, bezrobocie i rosnące koszty pracy spowodowały zahamowanie rozwoju zakładowych systemów emerytalnych<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Zarówno w Niemczech, jak i w Wielkiej Brytanii spadł nieco odsetek pracowników objętych zakładowymi systemami emerytalnymi.

Wydłużanie się przeciętnego trwania życia zmusza towarzystwa ubezpieczeniowe do podnoszenia składek na ubezpieczenie na życie. Analizy wskazują przy tym, że ekspozowane tak często czynniki demograficzne, w tym zwłaszcza starzenie się społeczeństw, wpływają na zabezpieczenie emerytalne przez „filtr” pozostałych uwarunkowań: ekonomicznych (zwłaszcza bezrobocia) czy społeczno-kulturowych (wartościowanie pracy i czasu wolnego). „Wskaźnik obciążenia systemowych”, czyli relacja liczby emerytów do liczby płacących składki (ubezpieczonych), różni się zatem od „współczynnika obciążenia demograficznych”, przy czym ten pierwszy wskaźnik nie oddaje jeszcze skali problemu, ponieważ pomija bezrobocie. W analizach systemów zabezpieczenia emerytalnego należy zatem uwzględniać całość uwarunkowań (p. 1.3.2, 2.2.4, 2.3.4).

Wielokrotnie podkreślano w pracy fakt, że od konstrukcji systemu emerytalnego zależy to, jak wpływają na niego różne czynniki oraz jakie wywiera on skutki. To oznacza, że na przykład różne systemy społeczne mogą w różnym stopniu wytwarzać negatywne bodźce na rynku pracy. W konsekwencji – zmiany w ramach warstw zabezpieczenia mogą ograniczyć lub wyeliminować problemy przypisywane warstwie jako takiej (World Bank 1994). Świadczyć mogą o tym nowo powstające systemy bazowe ze zdefiniowanymi składkami, będące odpowiedzią na problemy starzenia się społeczeństw. Ten przykład, jak i inne rozwiązania wprowadzane w odpowiedzi na problemy demograficzne i ekonomiczne, jak podnoszenie wieku emerytalnego, zmiany formuły emerytalnej czy waloryzacji, wskazują na innowacyjność zabezpieczenia społecznego i możliwości jego dostosowania do zmieniających się uwarunkowań.

W ostatnim czasie systemy emerytalne są przedmiotem zainteresowania w świecie ze względu na ich skutki ekonomiczne. System emerytalny należy jednak oceniać w pierwszej kolejności według jego efektów w zakresie zapewniania dochodów na okres starości.

Wielka Brytania uchodzi za wyjątkowy w Europie kraj, który rozwiązał problem finansowania emerytur, czyli problem rosnących wydatków publicznych na emerytury, rosnących podatków i składek. To „rozwiązanie” wiąże się jednak z wysokim kosztem: rosnącym względny ubóstwem wśród emerytów i wzrastającym zróżnicowaniem dochodów. Reformy emerytalne ostatnich 15 lat nie doprowadziły przy tym do znaczącego wzrostu stopy oszczędności na okres emerytalny. Przeniosły one po prostu część tych oszczędności z systemu ubezpieczenia społecznego opartego na podatkach i transferach do systemu emerytur indywidualnych opartych na akumulacji kapitałów. „Tak naprawdę zatem przypadek brytyjski nie jest przykładem rządu rozwiązującego problem



zabezpieczenia dochodów na starość w starzejącym się społeczeństwie, ale raczej przykładem rządu pozbywającego się odpowiedzialności" (Johnson, Rake 1996: 23, 24).

Z punktu widzenia emerytów, system niemiecki jest lepszy: daje wyższe emerytury, większe bezpieczeństwo, większą równość szans. Przy tym efekty dla gospodarki nie są gorsze, skoro gospodarka niemiecka rozwijała się generalnie lepiej niż brytyjska, wykazując także wyższą stopę oszczędności. Z drugiej jednak strony Niemcy stoją wobec problemu rosnących kosztów systemu bazowego. Systemy dodatkowe, mające w Niemczech długą tradycję, dają w dłuższej perspektywie szansę stopniowego przejmowania części funkcji emerytur społecznych.

Podsumowując, systemy zabezpieczenia emerytalnego mogą funkcjonować lepiej, jeżeli składają się z wielu (pod)systemów (warstw). Zabezpieczenie emerytalne realizuje różne funkcje, lepiej więc rozdzielić je między różne systemy, w różnym stopniu podlegające wpływowi różnych czynników. Jest to także spełnienie elementarnego postulatu rozłożenia (dywersyfikacji) ryzyka, dotyczącego każdej formy oszczędności. Wreszcie – współistnienie różnych systemów daje wolność wyboru, na której opiera się gospodarka rynkowa.

Ze względu na funkcjonalne powiązania pomiędzy poszczególnymi elementami, należy rozpatrywać zabezpieczenie emerytalne jako całość. Może zaskakiwać fakt, że nawet w krajach o tak długich tradycjach współistnienia państwa i rynku w zabezpieczeniu emerytalnym ciągle brak ujednoczonych danych na ten temat. Zostały one w pracy zestawione z różnych źródeł (podrozdz. 2.1, p. 2.2.3, 2.3.3).

Zabezpieczenie emerytalne w Polsce (rozdz. 3) stoi wobec podobnych wyzwań jak systemy w innych krajach, ale problemy potęgują dwie okoliczności. Po pierwsze, państwo ma nadal praktycznie monopol na zabezpieczenie emerytalne, systemy „rynkowe” bowiem dotąd niemal nie występują, poza ubezpieczeniem na życie. Po drugie, skala problemu (mierzona np. udziałem publicznych wydatków na emerytury w produkcie krajowym brutto) jest wyjątkowo duża i to mimo stosunkowo korzystnej struktury demograficznej. Jest to częściowo dziedzictwo poprzedniego systemu, częściowo wynik ekspansji systemu w okresie transformacji. Ekspansja bazowego systemu emerytalnego w Polsce w ostatnim okresie zapewniła ochronę poziomu życia emerytów i „pokój społeczny”, niezbędny dla reform, ale koszt tych niewątpliwych korzyści był bardzo wysoki.

Z analizy zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej wynikają trzy podstawowe wnioski dla rozwoju systemu emerytalnego w Polsce.

Po pierwsze, konieczny jest rozwój dodatkowych, pozapaństwowych systemów emerytalnych, pozwalających lepiej zrealizować różne funkcje zabezpieczenia, dające rozłożenie ryzyka i wolność wyboru.

Po drugie, problemy bazowego zabezpieczenia emerytalnego należy jednak – i można – rozwiązać przez zmiany jego konstrukcji, takie jak podniesienie wieku emerytalnego, zmianę formuły emerytalnej czy waloryzacji. Oznacza to **wzmocnienie zasady ubezpieczeniowej w społecznym systemie emerytalnym.**

Po trzecie, państwo ma do odegrania podstawową rolę w zabezpieczeniu emerytalnym przez utrzymanie systemu bazowego, stworzenia bodźców do wprowadzania systemów dodatkowych, sfinansowanie okresu przejścia.

Tak jak cała transformacja systemowa (Barr 1994a), zmiany w zabezpieczeniu emerytalnym w Polsce narażone są na dwa niebezpieczeństwa: zbyt mały zakres i wolne tempo rozwoju systemu rynkowego (utrzymanie monopolu państwa) oraz prywatyzację posunętą za daleko: odrzucenie roli państwa na rzecz rynku. Zabezpieczenie emerytalne może dobrze funkcjonować jedynie w warunkach partnerstwa państwa i rynku.

## LITERATURA

- Aaron H. J. (1966): *The Social Insurance Paradox*, „Canadian Journal of Public Economics and Political Science” nr 32, s. 371-377.
- Aaron H. J. (1982): *Economic Effects of Social Security*, The Brookings Institution, Washington D.C.
- Ahrend P. (1994): *Die betriebliche Altersversorgung und ihr Stellenwert in einer Sozialen Marktwirtschaft*, „Betriebliche Altersversorgung” nr 5, s. 186-191.
- Andresen B.-J. (1995): *Betriebliche Altersversorgung im Umbruch – Die zweite Säule auf veränderten sozialen und wirtschaftlichen Fundament*, w: *Harmonisierung der Alterssicherungssysteme* (1995), s. 35-49.
- Andrews E.S. (1991): *Pension Portability in Five Countries*, w: Turner, Dailey (1991), s. 39-51.
- apRoberts L. (1993): *Zusatzrentensysteme: Auf dem Weg zu einer terminologischen Delimitation*, „Internationale Revue für Soziale Sicherheit” nr 4, s. 55-73.
- Artus P. (1994): *The Financing of Retirement Schemes, Savings and Growth*, „International Social Security Review” nr 2, s. 3-16.
- Atkinson A. B. (1987): *Social Security Harmonisation In Europe: Evidence from Britain and France*, LSE, STICERD, Welfare State Programme, Research Note Nr 5, London.
- Atkinson A.B. (1990): *A National Minimum? A History of Ambiguity in the Determination of Benefit Scales in Britain*, Welfare State Programme Discussion Paper WSP/47, London School of Economics, London.
- Atkinson A. B. (1991): *Social Insurance*, Welfare State Programme Discussion Paper WSP/65, London School of Economics, London.
- Atkinson A.B. (1994): *State Pensions for Today and Tomorrow*, Welfare State Programme Discussion Paper WSP/104, London School of Economics, London.
- Atkinson A. B. (1995): *The Wellare State and Economic Performance*, Welfare State Programme Discussion Paper WSP/109, London School of Economics, London.
- Atkinson A. B., Mogensen C. V. (eds) (1993): *Wellare and Work Incentives. A North European Perspective*, Clarendon Press, Oxford.
- Auleytner J. (red.) (1995): *Polityka społeczna. Stan i perspektywy*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna Towarzystwa Wiedzy Powszechnej, Warszawa.
- Bagiński L. (1995): *Warunki i perspektywy tworzenia dodatkowych systemów emerytalnych w Polsce*, w: IPSS (1995), s. 62-73.
- Balcerowicz L. (1995): *Wolność i rozwój. Ekonomia wolnego rynku*, Znak, Kraków.

- Barr N. (1992): *Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation*, „Journal of Economic Literature”, June, s. 741-803.
- Barr N. (1993): *Ekonomika polityki społecznej*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań.
- Barr N. (ed.) (1994a): *Labor Markets and Social Policy In Central and Eastern Europe. The Transition and Beyond*, World Bank in association with the London School of Economics and Political Science, Oxford University Press, New York.
- Barr N. (1994b): *Income Transfers: Social insurance*, w: Barr (1994a), s. 192-225.
- Barr N., Coulter F. (1990): *Social Security: Solution or Problem?*, w: Hills (1990), s. 274-337.
- Bauer R. (red.) (1992): *Lexikon des Sozial- und Gesundheitswesens*, Bd. 1-3, Oldenbourg-Verlag, München-Wien.
- Beattie R., McCillivray W. (1995): *A Risky Strategy: Reflections on the World Bank Report „Averting the Old Age Crisis”*, „International Social Security Review” nr 3-4, s. 5-22.
- Becker-Neetz G. (1995): *Der Weltbankbericht über die Krise der Alterssicherungssysteme*, „Deutsche Rentenversicherung” nr 4, s. 201-213.
- Beveridge W. H. (1942): *Social Insurance and Allied Services*, Cmd. 6404, London.
- Birmingham W. (1991): *Occupational and Personal Pension Provision in the United Kingdom*, w: Turner, Dailey (1991), s. 211-227.
- Bite i. (1996): *Transformation of Old-Age Security in Latvia*, maszynopis powielony, przygotowany w ramach projektu „Transformation of Pension Systems In Central and Eastern Europe”, Bremen.
- Blinder A. S. (1988): *Why is the Government in the Pension Business?*, w: S. M. Wachter (ed.), *Social Security and Private Pensions. Providing for Retirement In the Twenty-first Century*, Lexington, Toronto, s. 1B-34.
- BMA (1994): *Alterssicherung in Deutschland 1992 (ASID '92)*. Bd I: *Strukturdaten zur Einkommenssituation von Personen und Ehepaaren ab 55 Jahren*, Forschungsbericht 244 Sozialforschung, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bonn.
- BMA (1995a): *Arbeits- und Sozialstatistik. Hauptergebnisse 1995*, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bonn.
- BMA (1995b): *Statistisches Taschenbuch 1995: Arbeits- und Sozialstatistik*, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bonn.
- BMA (1995c): *Übersicht über das Sozialrecht*, Stan 01.01.1995, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bonn.
- Böhm S. (1992): *Zur Funktion von Typologien bei vergleichenden Analysen von Alterssicherungssystemen*, ASEC-Projekt „Alterssicherung in der EG”, Diskussionspapier Nr. 22, Johann-Wolfgang-Goethe-Universität, Frankfurt am Main.
- Borowczyk E. (1995): *Szwecja – radykalna reforma systemu emerytalnego*, „Materiały Informacyjne ZUS” nr 1, s. 43-45.
- Braun H. (1972): *Soziale Sicherung. System und Funktion*, Kohlhammer, Stuttgart i In.

- Bryant G. A., Mokrzycki E. (eds) (1994): *The New Great Transformation? Change and Continuity in East-Central Europe*, Routledge, London-New York.
- „Bundesarbeitsblatt“, różne numery.
- Butare T. (1994): *International Comparison of Social Security and Retirement Funds from the National Savings Perspective*, „International Social Security Review“ nr 2, s. 17 - 36.
- Clark R. L. (1991): *Inflation Protection of Retirement Benefits*, w: Turner, Dailey (1991), s. 53 - 58.
- CSO (a): „Annual Abstract of Statistics“, różne roczniki, HMSO, London.
- CSO (b): „Social Trends“, różne roczniki, HMSO, London.
- Czepulis-Rutkowska Z. (1994): *Dodatkowe systemy emerytalne w USA*, w: Colinowska (1994a), s. 338 - 380.
- Czepulis-Rutkowska Z. (1995): *Cele reformy ubezpieczeń a priorytety polityki społecznej*, w: IPSS (1995), s. 47 - 52.
- Dailey L. M., Turner J. A. (1991): *Private Pensions in Nine Countries: 1970-88*, w: Turner, Dailey (1991), s. 9 - 38.
- Datenreport 1994, Statistisches Bundesamt, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.
- Daykin C.D. (1991): *United Kingdom Pension Statistics*, w: Turner, Dailey (1991), s. 229 - 244.
- Dawson A., Evans G. (1987): *Pensioners' Incomes and Expenditure 1970-1985*, „Employment Gazette“ nr 5, s. 243 - 252.
- Dąbrowski M. (1995): *Reforma ubezpieczeń a rozwój gospodarczy i polityka*, w: de Fougerolles, Colinowska (1995), s. 251 - 254.
- „Die deutsche Lebensversicherung“, Jahrbuch (1993), Verband der Lebensversicherungsunternehmen, Bonn.
- „Die deutsche Lebensversicherung“, Jahrbuch (1995), Verband der Lebensversicherungsunternehmen, Bonn.
- Deutscher Bundestag (1995): *Bericht der Bundesregierung über die gesetzliche Rentenversicherung...; Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 1995*, Drucksache 13/2017.
- Diacon S. R., Carter R.L. (1990): *Success in Insurance*, 2 ed., London.
- Diamond P. (1995): *Economic Support in Old Age*, Annual Bank Conference on Development Economics, The World Bank, Washington D. C., May 1 - 2.
- Dilnot A., Johnson P. (1992): *What Pensions Should the State Provide?*, „Fiscal Studies“ nr 4, s. 1 - 20.
- Doan O. (red.) (1995): *Ubezpieczenia życiowe*, Poltext, Warszawa.
- DSS (1991): *Social Security Statistics 1991*, Department of Social Security, HMSO, London.
- DSS (1993): *The Growth of Social Security*, Department of Social Security, HMSO, London.
- Dürkop H. (1993): *Alterssicherung in der EC. Eine kritische Bestandaufnahme der Alterssicherungssysteme für Arbeitnehmer in der Europäischen Gemeinschaft*, Peter Lang, Frankfurt am Main.

- Dzienie K. (1995): *Konsequenzen der Veränderungen in der Struktur des Alters der polnischen Bevölkerung*, „Polityka Społeczna“ nr 9, s. 1-4.
- ISS (1994): *Problems of Transformation of Social Protection Systems in Central and Eastern Europe*, European Institute of Social Security, Yearbook 1993, Leuven, Amersfoort.
- Esping-Andersen G. (1985): *Politics Against Markets: The Social Democratic Road to Power*, Princeton University Press, Princeton.
- Esping-Andersen G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.
- Euroatlas (1995): *Soziale Sicherheit im Vergleich*, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bonn.
- Europäische Kommission (1995): *Soziale Sicherheit in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union - Stand am 1. Juli 1994 und Entwicklung*, Eurostat, Luxemburg.
- European Commission (1994): *Supplementary Pensions in the European Union. Developments, Trends and Outstanding Issues*, European Commission, Brussels.
- Eurostat (1993): *Kompendium der europäischen Sozialschutzstatistik – Bd I: Alter*, Eurostat, Luxemburg.
- Eurostat (1994): *Altersversorgungsquotienten – Bd I: Das Verhältnis zwischen Rente und Arbeitsentgelt im Zeitpunkt des Rentenbeginns*, Eurostat, Luxemburg.
- Eurostat (1995a): *Europe In Figures*, 4. ed., Eurostat, Luxemburg.
- Eurostat (1995b): *Basic Statistics of the European Union*, 32nd ed., Eurostat, Luxemburg.
- Eurostat (1996a): *Facts through Figures 1996. A Statistical Portrait of the European Union*, Eurostat, Luxemburg.
- Eurostat (1996b): *Statistics in Focus: Economy and Finance*, Eurostat, Luxemburg.
- Eurostat (1996c): *Theme 3: Population and Social Conditions, Series B: Short-term Statistics: Unemployment*, Eurostat, Luxemburg.
- Fachinger U. (1996): *Bestand, Struktur und zukünftige Entwicklung der Einkommen und Vermögen älterer Haushalte*, Schriftenreihe der Kölnischen Rück, Köln.
- Falkingham J., Johnson P. (1993): *A Unified Funded Pension Scheme (UFPS) for Britain*, Welfare State Programme Discussion Paper WSP/90, London School of Economics, London.
- Falkingham J., Victor C. (1991): *The Myth of the Woopie? Incomes, the Elderly, and Targeting Welfare*, „Aging and Society“ nr 4, s. 471-493.
- Famy D., Helten E., Koch P., Schmidt R. (red.) (1988): *Handwörterbuch der Versicherung*, Verlag Versicherungswirtschaft, Karlsruhe.
- Felderer B. (red.) (1987): *Kapitaldeckungsverfahren versus Umlageverfahren. Demographische Entwicklung und Finanzierung von Alterssicherung und Familienlastenausgleich*, Duncker & Humblot, Berlin.
- Flora P. (ed.) (1986): *Growth to Limits. The Western European Welfare States Since World War II*, Berlin, New York.
- Florek L. (1993): *Entwicklungsgeschichte sozialer Sicherheit aus östlicher Sicht – das Beispiel Polen*, w: von Maydell, Hohnerlein (1993), s. 39-52.

- de Fougerolles J., Golinowska S. (red.) (1995): *Tworzenie prywatnych funduszy emerytalnych w Polsce*, Institute for East West Studies, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, „Studia i Materiały” z. 1(401), Warszawa.
- Frank G. (1991): *Occupational Pensions as a Part of the Social Security System – Information and Research Deficits. A Comment*, w: Schmähl (1991a), s. 91-95.
- Fraser D. (1984): *The Evolution of the British Welfare State. A History of Social Policy Since the Industrial Revolution*, 2. ed., Macmillan, London.
- Frąckiewicz L. (1985): *Karta praw człowieka starego*, Warszawa.
- Frąckiewicz L. (1988): *Starość i niepełnosprawność*, w: *Inwalidztwo jako problem polityki społecznej*, pod red. L. Frąckiewicz. Śląski instytut Naukowy, Katowice 1988, s. 192-213.
- Friedman M. i Friedman R. (1990): *Free to Choose*, Penguin, London.
- Fudala T. (1994): *Świadczenia emerytalno-rentowe przyznawane według nowych zasad w świetle badań*, „Wiadomości Statystyczne” nr 8, s. 11-13.
- Gaulke J. (1994): *Kursbuch Altersvorsorge*, Fischer, Frankfurt am Main.
- Gebhardt K., Thiede R. (1995): *Alterssicherung in Deutschland – Aktuelle Daten zu den Einzelsystemen der Alterssicherung*, „Die Angestelltenversicherung” nr 11, s. 381-386.
- Genzke J. (1995): *Die finanzielle Situation der gesetzlichen Rentenversicherung*, „Die Angestelltenversicherung” nr 4, s. 126-137.
- Gilbert N. (1992): *From Entitlements to Incentives: The Changing Philosophy of Social Protection*, „International Social Security Review” nr 3, s. 5-17.
- Glennerster H. (1990): *Social Policy since the Second World War*, w: Hills (1990), s. 11-27.
- Golinowska S. (red.) (1993a): *Bazowe systemy emerytalno-rentowe w świecie*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, „Studia i Materiały” z. 16 (389), Warszawa [2 tomy].
- Golinowska S. (1993b): *Ewolucja i kierunki reform bazowych systemów emerytalno-rentowych w świecie*, w: Golinowska (1993a), t. I, s. 17-39.
- Golinowska S. (1993c): *System emerytur ustawowych w Niemczech*, w: Golinowska (1993a), t. I, s. 40-71.
- Golinowska S. (1993d): *Bazowy system emerytalny i rentowy w Szwajcarii*, w: Golinowska (1993a), t. II, s. 107-121.
- Golinowska S. (red.) (1994a): *Dodatkowe systemy emerytalne w świecie*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, „Studia i Materiały” z. 9(399), Warszawa.
- Golinowska S. (1994b): *Podobieństwa i różnice uzupełniających i dodatkowych systemów emerytalnych w świecie*, w: Golinowska (1994a), s. 21-42.
- Golinowska S. (1994c): *Emerytury dodatkowe w Niemczech*, w: Golinowska (1994a), s. 49-81.
- Golinowska S. (1994d): *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej. Studium ekonomiczne*, PWN, Warszawa.
- Golinowska S. (1995a): *Jaka koncepcja zabezpieczenia dochodów na okres starości? Propozycja na marginesie projektu MPiPS*, w: RSSC (1995), s. 49-84.

- Colinowska S. (1995b): *System emerytalno-rentowy w Polsce. Rozwój instytucjonalny i polityka*, w: de Fougères, Colinowska (1995), s. 77-90.
- Colinowska S. (1995c): *Stanowisko wobec rządowego projektu „Program reformy ubezpieczeń społecznych”. Propozycja innych zasad*, w: IPSS (1995), s. 74-108.
- Colinowska S. (1995d): *Prawdopodobne warianty reformy systemu emerytalno-rentowego w Polsce*, w: de Fougères, Colinowska (1995), s. 243-250.
- Colinowska S. (1996a): *Reforma systemu emerytalno-rentowego w Polsce. Kolejny etap projektowania i dyskusji*, w: *Modele reformy* (1996), s. 5-12.
- Colinowska S. (1996b): *State Social Policy and Social Expenditure in Central and Eastern Europe*, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych CASE, „*Studia i Analizy*” nr 81, Warszawa.
- Goode R. (ed.) (1993): *Pension Law Reform*, Cm 2342, HMSO, London.
- Gough I. (1979): *The Political Economy of the Welfare State*, Macmillan, London.
- Graniewska D. (1996): *Warunki życia emerytów i rencistów w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.
- Greb W. (1988): *Lebensversicherung, Fondgebundene*, w: Farny i in. (1988), s. 427-429.
- Die Grünen, Seniorenschutzbund „Graue Panther” (red.) (1985): *Grundrente statt Altersarmut*, Berlin, Essen.
- GUS (1993): *Rocznik Statystyczny 1993*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- GUS (1995): *Rocznik Statystyczny 1995*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- GUS (1996a): *Rocznik Statystyczny 1996*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- GUS (1996b): *Rocznik Statystyczny Demografii 1996*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Gutowski A., Merklein (1985): *Arbeit und Soziales im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung*, „*Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*”.
- Hagelschuer P. (1987): *Lebensversicherung*, 2. Ausg., Gabler, Wiesbaden.
- Hannah I. (1986): *Inventing Retirement. The Development of Occupational Pensions in Britain*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Harmonisierung der Alterssicherungssysteme* (1995), S. Speyer Sozialrechtsgespräch am 23/24 März 1995 in Speyer, Landesversicherungsamt Rheinland-Pfalz Speyer, Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.
- Hauser R. (1991): *Probleme der vergleichenden Analyse von Systemen sozialer Sicherung – Drei Beispiele aus dem Bereich der Alterssicherung*, w: T. Thiemeyer (red.): *Theoretische Grundlagen der Sozialpolitik II*, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, NF Bd 205, Duncker & Humblot, Berlin.
- Hax H. (1981): *Sozialpolitik II: betriebliche*, w: *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft*, Bd 7, Fischer/Mohr, Stuttgart i in., s. 76-85.
- Heclo H. (1974): *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, Yale University Press, New Haven.
- Heinen N., Storck H. (1995): *Kollektive Personenversicherung in Europa*, Schriftenreihe Angewandte Versicherungsmathematik H. 26, Deutsche Gesellschaft für Versicherungsmathematik, Verlag Versicherungswirtschaft, Karlsruhe.



- Hentschel V. (1983): *Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1880-1980. Soziale Sicherung und kollektives Arbeitsrecht*, Suhrkamp, Frankfurt am Main.
- Heppel E. (1994): *Neueste Ergebnisse der Erhebungen des Statistischen Bundesamtes über die betriebliche Altersversorgung 1990*, „Betriebliche Altersversorgung“ nr 5, s. 179-185.
- Heppel E. (1995): *Betriebliche Altersversorgung 1990 im früheren Bundesgebiet*, „Wirtschaft und Statistik“ nr 2, s. 155-165.
- Hermann C. (1987): *Die Rentenversicherung als politisches Potential – Rentenpolitik in der Bundesrepublik Deutschland und unter den Bedingungen steigender Altenquotienten*, „Deutsche Rentenversicherung“ nr 6.
- Heubeck C. (1988): *Betriebliche Altersversorgung*, w: Farny i in. (1988), s. 75-83.
- Hills J. (ed.) (1990): *The State of Welfare. The Welfare State in Britain since 1974*, Clarendon Press, Oxford.
- Hills J. (1993): *The Future of Welfare. A Guide to the Debate*, Joseph Rowntree Foundation, York.
- Hoer H.W. (1995): *Theoretical Underpinning the Transition in Eastern Europe: An Austrian View*, „Economic Systems“ nr 1, s. 59-77.
- Holzmann R. (1991): *Die Bereitstellung von Zusatzrenten: Ziele, Formen und Zwänge. Hintergrund und grundsätzliche Überlegungen für die Tschechoslowakei*, „Internationale Revue für Soziale Sicherheit“, nr 1-2, s. 85-106.
- Holzmann R. (1994): *Funded and Private Pensions for Eastern European Countries in Transition?*, Forschungsbericht 9404, Europa Institut – Universität des Saarlandes, Saarbrücken.
- Hryniewicz J. (1995): *Raport o rozwoju społecznym Polski 1995. Synteza raportu*, w: UNDP (1995), s. 228-252.
- Hudson R.B. (1995): *The Evolution of the Welfare State: Shifting Rights and Responsibilities for the Old*, „International Social Security Review“ nr 1, s. 3-17.
- Igl C. (1988): *Für eine integrierte Alterssicherung*, „Deutsche Rentenversicherung“ nr 10.
- Indulski J. (1995): *Sytuacja zdrowotna – prognoza zmian*, w: Auieytner (1995), s. 70-88.
- IPSS (1995): *Dyskusja wokół rządowego programu ubezpieczeń społecznych*, „Ekspertyzy – Informacje“ z. 5, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.
- IPSS (1996): *Fundusze emerytalne*, w: *Modele reformy* (1996), s. 84-93.
- ISSA (1987): *Conjugating Public and Private: The Case of Pensions*, International Social Security Association, Geneva.
- ISSA (1994): *Restructuring Social Security in Central and Eastern Europe. A Guide to Recent Developments, Policy Issues and Options*, International Social Security Association, Geneva.
- Johnson P., Raka K. (1996): *The British Pension System: An Overview*, maszynopis powielony, przygotowany w ramach projektu Phare-ACE „Pension Systems and Reforms: Britain, Hungary, Italy, Poland, Sweden”, London.
- Jolliffe J. A. (1991): *The Portability of Occupational Pensions within Europe*, w: Schmähl (1991a), s. 189-221.

- Jones C. (1985): *Patterns of Social Policy. An Introduction to Comparative Analysis*, London.
- Jorńczyk J. (1992): *Reforma ubezpieczenia społecznego – opcja chilijska*, w: PSUS (1992), s. 45-53.
- Jorńczyk J. (1993): *Organizacja ubezpieczenia emerytalnego i rentowego*, w: PSUS (1993), s. 39-53.
- Jorńczyk J. (1994a): *Transformation of Social Protection Systems in Central and Eastern Europe*, w: ISSA (1994), s. 3-12.
- Jorńczyk J. (1994b): *Raport o reformie ubezpieczenia społecznego w Polsce*, w: ZUS (1994b), s. 46-76.
- Kaczyński I. (1986): *Pojęcie zabezpieczenia społecznego i kryterium różnicowania jego technik*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” nr 5-6.
- Kaltenbach H. (1990): *Die Rentenversicherung im Konzept der „Drei-Säulen“*, w: F. Ruland (1990), s. 425-450.
- Katz H. (1981): *Die Einführung der Sozialversicherung im Deutschen Reich. Ein Beitrag zur Gesetzesgeschichte*, „Die Sozialversicherung” nr 11.
- Kohl J. (1988): *Public/Private Mixes in Pension Policies: Some Examples from Western Europe*, Paper prepared for presentation at the XIV World Congress of the International Political Science Association, Washington.
- Kohli M., Rein M., Guillermand A.-M., van Gunsteren H. (1991): *Time for Retirement: Comparative Studies of Early Exit from the Labour Force*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Köhler P., Zacher H. F. (red.) (1981): *Ein Jahrhundert Sozialversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich und der Schweiz*, Duncker & Humblot, Berlin.
- Korpi W. (1983): *The Democratic Class Struggle*, Routledge and Kegan Paul, London.
- Kronberger Kreis (1987): *Reform der Alterssicherung*, Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung, Bad Homburg.
- Krupp H.-J. (1995): *Bestimmungsfaktoren volkswirtschaftlicher Kapitalbildung*, w: *Kapitalbildung und Investitionstätigkeit im Zeichen der Globalisierung*, „Arbeitgeber” – Sonderausgabe, Juni, Wirtschaftsverlag Bachem, s. 13-18.
- Książkowski M. (1993): *Kryzys systemu socjalistycznych gwarancji w polityce społecznej*, w: Książkowski, Supińska (1993), s. 7-17.
- Książkowski M. (1995a): *Bezpieczeństwo społeczne*, w: UNDP (1995), s. 168-185.
- Książkowski M. (1995b): *Projekt reformy systemu emerytalnego w Szwecji*, „Polityka Społeczna” nr 5-6, s. 22-24.
- Książkowski M. (1995c): *Dylematy reformy ubezpieczeń społecznych*, w: IPSS (1995), s. 29-34.
- Książkowski M., Supińska J. (red.) (1993): *Zagrożenia i szanse polityki społecznej w Polsce w okresie transformacji*, Fundacja im. Friedricha Eberta, Warszawa.
- Lampert H. (1994): *Lehrbuch der Sozialpolitik*, 3. Ausg., Springer-Verlag, Berlin.
- Lampert H. (1995): *Die Sozialstaatskritik auf dem Prüfstand*, „Wirtschaftsdienst” nr 9, s. 504-512.

- Landau Z. (1991): *Podstawowe kierunki rozwoju ubezpieczeń społecznych*, w: *Rozwój ubezpieczeń społecznych w Polsce* (1991), s. 21-51.
- Laslett P. (1987): *The Emergence of the Third Age*, „Ageing and Society” nr 7, s. 133-160.
- Mager C. (1991): *Grundmuster und Grundelemente der Alterssicherung im Internationalen Vergleich*, w: Zacher (1991a), s. 549-609.
- Magnuszewska-Otulak G. (1992): *Rozwój systemu zabezpieczenia społecznego w Wielkiej Brytanii. Raport Beveridge'a*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, „Studia i Materiały” z. 1 (374), Warszawa.
- Malaka A. (1993): *Ubezpieczalnia społeczna I Zakład Ubezpieczeń Społecznych w II Rzeczpospolitej*, w: PSUS (1993), s. 86-98.
- Maiaka A. (1994): *Problemy zadłużeń składkowych*, w: ZUS (1992b), s. 30-39.
- Maret X., Schwartz C. (1995): *Kryzys finansów państwa a reforma ubezpieczeń. Raport Międzynarodowego Funduszu Walutowego*, w: de Fougerolles, Golinowska (1995), s. 37-76.
- Markowska H. (1995a): *Najniższe emerytury i renty*, „Materiały Informacyjne ZUS” nr 3, s. 13-17.
- Markowska H. (1995b): *Emerytury i renty przyznane w 1994 r.*, „Materiały Informacyjne ZUS” nr 8, s. 23-29.
- Maydel B. von, Hohnerlein E.-M. (red.) (1993): *Die Umgestaltung der Systeme sozialer Sicherheit in den Staaten Mittel- und Osteuropas. Fragen und Lösungsansätze*, Colloquium des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Sozialrecht, in Tutzing vom bis 12. Februar 1993, Duncker & Humblot, Berlin.
- Mazur M. (1996): *Cele i uwarunkowania reformy systemu ubezpieczeń społecznych – Projekt przygotowany w Ministerstwie Finansów*, w: *Modele reformy* (1996), s. 22-52.
- Merten D. (1995): *Die Sonderrolle der Beamtenversorgung*, w: *Harmonisierung der Alterssicherungssysteme* (1995), s. 51-66.
- Mesa-Lago C. (1993): *Soziale Sicherheit und Rentenreform In Lateinamerika: Bedeutung und Evaluierung von Privatisierungsansätzen*, „Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht” nr 3, s. 159-208.
- Miegel M., Wahl S. (1985): *Gesetzliche Grundsicherung. Private Vorsorge – der Weg aus der Rentenkrise*, IWC, Stuttgart.
- Milewicz L. (1993): *Wybrane problemy reformy systemu ubezpieczeń społecznych*, w: PSUS (1993), s. 5-12.
- Minford P. (1984): *State Expenditure: A Study in Waste*, dodatek do „Economic Affairs”, Institute of Economic Affairs, London.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej (1993): *Emerytury i renty pracownicze. Szanse i zagrożenia. Budowa systemu*, maj, Warszawa.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej (1995): *Projekt programu reform ubezpieczeń społecznych*, kwiecień, Warszawa.
- Mishra R. (1981): *Society and Social Policy*, Macmillan, London.

- MISSOC (1995): *Social Protection in the Member States of the European Union. Situation on July 1st 1995 and Evolution*, European Commission. Directorate-General Employment, Industrial Relations and Social Affairs, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 1996.
- Modele reformy (1996): *Modele reformy systemu emerytalno-rentowego i ścieżki dojścia. Kolejny etap dyskusji*, „Gospodarka i Przyszłość” – wydanie specjalne, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, „Nowe Życie Gospodarcze”, Klub 500, Warszawa.
- Morgan E.V. (1984): *Choice In Pensions. The Political Economy of Savings for Retirement*, Institute for Fiscal Studies, London.
- Mueller D. C. (1989): *Public Choice II*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Murrell P. (1995): *The Transition According to Cambridge, Mass.*, „Journal of Economic Literature” vol. XXXII (March), s. 164-178.
- Muszalski W. (1988): *Wprowadzenie do nauki ubezpieczenia społecznego*, Warszawa.
- Muszalski W. (1992): *Zatrudnienie a ubezpieczenie społeczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Muszalski W. (1994): *Sytuacja gospodarcza a systemy emerytalne*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” nr 2, s. 25-30.
- Muszalski W. (1995): *Racjonalizacja ubezpieczenia społecznego czy bieżąca polityka?* Głos polemiczny, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” nr 7, s. 1-9.
- Muszalski W. (1996): *Prawo socjalne*, wyd. 2, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Muszalski W., Pławucka H., Szurgacz H. (1994): *Wprowadzenie do dyskusji nad założeniami reformy ubezpieczenia społecznego*, maszynopis, Warszawa.
- Nawacki L. (1996): *O rządowym projekcie reformy ubezpieczeń społecznych*, w: *Modele reformy (1996)*, s. 13-22.
- Oberwörter R. (1970): *Vergleich der Sozialversicherungen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik*, Universität Münster, Münster.
- Ogus A. (1981): *Landesbericht Großbritannien*, w: Köhler, Zacher 1981.
- Ogus A., Barendt E. M. (1982): *The Law of Social Security*, 2. ed., Butterworths, London.
- O’Liggins M. (1986): *Public/Private Interaction and Pension Provision*, w: Rein, Rainwater (1986), s. 99-148.
- Okólski M. (red.) (1994): *Między państwem a rynkiem. Dylematy polityki gospodarczej Polski*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Oldfield M. (1992): *Understanding Pension Schemes*, 4. ed., London.
- Olson M. (1965): *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge.
- Olson M. (1982): *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, Yale University Press, New Haven.
- Orczyk J., Żukowski M. (1987): *Formuła wymiaru emerytury – przesłanki i skutki na tle porównawczym*, w: *Problemy ubezpieczenia emerytalno-rentowego*, I Krajowa Konferencja Polskiego Stowarzyszenia Ubezpieczenia Społecznego, Poznań, s. 57-74.

- Orenstein M. (1995): *Transitional Social Policy in the Czech Republic and Poland*, „Czech Sociological Review” nr 2, s. 179-196.
- Paga L. (1995): *Rynek papierów wartościowych a fundusze emerytalne*, w: de Fougerolles, Colinowska (1995), s. 153-156.
- Pampel F. C., Williamson J. B. (1989): *Age, Class, Politics and the Welfare State*, Cambridge University Press, Cambridge.
- „Pensions Management”, rocznik 1993.
- Peters W. (1993): *Theorie der Renten- und Invaliditätsversicherung*, Springer, Berlin, Heidelberg.
- Petersen J.-H. (1986): *Three Precursors of Modern Theories of Old-Age Pensions: A Contribution to the History of Social Policy Doctrines*, „History of Political Economy” nr 3, s. 405-417.
- Piasny J., Woś J. (1992): *System zabezpieczenia socjalnego ludności w Republice Federalnej Niemiec*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań.
- Piątkowski M. (1991): *Ubezpieczenie emerytalne*, w: *Rozwój ubezpieczeń społecznych w Polsce (1991)*, s. 123-150.
- Pierson P. (1995): *The New Politics of the Welfare State*, ZeS-Arbeitspapier Nr. 3, Zentrum für Sozialpolitik – Universität Bremen.
- Piotrowski J. (1966): *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*, Książka i Wiedza, Warszawa.
- Pioug N. (1995): *The Welfare State In Liquidation?*, „International Social Security Review” nr 2, s. 61-71.
- Plawucka H. (1991): *Świadczenia emerytalne i rentowe*, w: *Rozwój ubezpieczeń społecznych w Polsce (1991)*, s. 367-419.
- Projekt NSZZ Solidarność (1996), w: *Modele reformy (1996)*, s. 53-67.
- PSUS (1992): *Problemy emerytur, rent i opieki zdrowotnej*, Materiały z IV konferencji PSUS, Polskie Stowarzyszenie Ubezpieczenia Społecznego, Warszawa-Wrocław.
- PSUS (1993): *Problemy finansowania i organizacji ubezpieczenia emerytalno-rentowego*, Materiały z konferencji naukowej, Osuchów, Polskie Stowarzyszenie Ubezpieczenia Społecznego.
- Queisser M. (1995): *Chile and Beyond: The Second-Generation Pension Reforms In Latin America*, „International Social Security Review” nr 3-4, s. 23-39.
- Reforma systemu (1996): *Reforma systemu emerytalno-rentowego – Koncepcja Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych*, w: *Modele reformy (1996)*, s. 76-84.
- Rein M., Rainwater L. (eds) (1986): *Public/Private Interplay in Social Protection. A Comparative Study*, Sharpe, Armonk-London.
- Reynaud E., Hege A. (1996): *Italy: A Fundamental Transformation of the Pension System*, „International Social Security Review” nr 3, s. 65-74.
- Ritter C. (1983): *Sozialversicherung in Deutschland und England. Entstehung und Grundzüge im Vergleich*, Beck, München.
- Rößler N. (1995): *Das europäische Umfeld der betrieblichen Altersversorgung*, „Betriebliche Altersversorgung” nr 3, s. 64-68.

- Rozwój ubezpieczeń społecznych w Polsce (1991), Ossolineum, Wrocław.
- RSSC (1995): *Refurma systemu emerytalno-rentowego*, Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Radzie Ministrów, Raport Nr 9, Warszawa.
- Ruland F. (red.) (1990): *Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung*, Luchterhand, Neuwied.
- Ruland F. (1995a): *Versicherungsfremde Leistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung*, „Deutsche Rentenversicherung“ nr 1, s. 28-38.
- Ruland F. (1995b): *Handlungs- und Änderungsbedarf in der gesetzlichen Rentenversicherung*, „Versicherungswirtschaft“ nr 2, s. 124-131.
- Ruland F. (1995c): *Harmonisierung der Alterssicherungssysteme – zur Funktion der gesetzlichen Rentenversicherung*, w: *Harmonisierung der Alterssicherungssysteme* (1995), s. 17-34.
- Sajkiewicz B. (1995): *Minimum socjalne*, „Polityka Społeczna“ nr 7, s. 28-32.
- Schaffer M. (1990): *On the Use of Pension Funds in the Privatization of Polish State-Owned Enterprises*, London School of Economics, London.
- Schmähl W. (1974): *Systemänderung in der Altersvorsorge – Von der einkommensabhängigen Altersrente zur Staatsbürger-Grundrente. Eine theoretische Untersuchung ökonomischer Probleme im Übergangszeitraum*, Westdeutscher Verlag, Opladen.
- Schmähl W. (1977): *Alterssicherung und Einkommensverteilung. Theoretische und empirische Untersuchung zur Finanzierung, Leistungsgewährung und zur Verteilung zwischen Generationen*, Mohr, Tübingen.
- Schmähl W. (1981a): *Soziale Sicherung im Alter*, w: *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft*, Bd 6, Fischer/Mohr, Stuttgart i in., s. 645-661.
- Schmähl W. (1981b): *Sozialausgaben*, w: *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft*, Bd 6, Fischer/Mohr, Stuttgart i in., s. 562-603.
- Schmähl W. (red.) (1985): *Versicherungsprinzip und soziale Sicherung*, Mohr, Tübingen.
- Schmähl W. (1986): *Alterssicherung als verteilungspolitisches Problem*, „VersicherungsRundschau“, s. 110-136.
- Schmähl W. (1988): *Übergang zu Staatsbürger-Grundrenten. Ein Beitrag zur Deregulierung in der Alterssicherung?*, w: T. Thiemeyer (red.): *Regulierung und Deregulierung im Bereich der Sozialpolitik*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF, Bd 177, Duncker & Humblot, Berlin, s. 83-138.
- Schmähl W. (1990): *Alterssicherung in der DDR und ihre Umgestaltung im Zuge des deutschen Einigungsprozesses. Einige verteilungspolitische Aspekte*, ZeS-Arbeitspapier Nr. 10, Zentrum für Sozialpolitik – Universität Bremen.
- Schmähl W. (red.) (1991a): *The Future of Basic and Supplementary Pension Schemes in the European Community – 1992 and Beyond*, Nomos, Baden-Baden.
- Schmähl W. (1991b): *On the Future Development of Retirement in Europe Especially of Supplementary Pension Schemes – An Introductory Overview*, w: Schmähl (1991a), s. 31-70.

- Schmähl W. (1992): *The Flat-rate Public Pension in the German Social Policy Debate – from the early 19th to the late 20th century*, ZeS-Arbeitspapier Nr. 6, Zentrum für Sozialpolitik-Universität Bremen.
- Schmähl W. (red.) (1993a): *Mindestsicherung im Alter. Erfahrungen, Herausforderungen, Strategien*, Campus, Frankfurt, New York.
- Schmähl W. (1993b): *Grundlagen der Gestaltung der Finanzierung sozialer Sicherung im Transformationsprozeß ehemals sozialistischer Volkswirtschaften*, w: von Maydel, Hohnerlein (1993), s. 375-425.
- Schmähl W. (1994a): *Umbau der sozialen Sicherung im Alter? – Zur Diskussion über die weitere Entwicklung der Alterssicherung in Deutschland*, „Staatswissenschaften und Staatspraxis“ nr 3, s. 331-365.
- Schmähl W. (1994b): *Strategien künftiger Alterssicherungspolitik*, „Wirtschaftsdienst“ nr 10, s. 507-514.
- Schmähl W. (1994c): *Familienorientierte Weiterentwicklung der staatlichen Alterssicherung in Deutschland*, ZeS-Arbeitspapier Nr. 8, Zentrum für Sozialpolitik – Universität Bremen.
- Schmähl W. (1994d): *On the Economic Significance of Social Security in the Process of Transformation from a Socialist Economy to a Market Economy*, w: EISS (1994), s. 25-50.
- Schmähl W. (1995a): *Perspektiven der Alterssicherung – Anmerkungen zur deutschen und internationalen Diskussion*, „Betriebliche Altersversorgung“ nr 4, s. 104-109.
- Schmähl W. (1995b): *Migration und soziale Sicherung. Über die Notwendigkeit einer differenzierten Betrachtung: das Beispiel der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung*, „Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik“, s. 247-271.
- Schmähl W. (1995c): *Kapitaldeckungs- versus Umlageverfahren*, w: *Kapitalbildung und Investitionstätigkeit im Zeichen der Globalisierung*, „Arbeitgeber“ – Sonderausgabe, Juni, Wirtschaftsverlag Bachem, s. 8-12.
- Schmähl W. (1995d): *Funktionsgerechte Finanzierung der Sozialversicherung: ein zentrales Element einer Entwicklungsstrategie für den deutschen Sozialstaat – Begründungen und quantitative Dimensionen*, „Deutsche Rentenversicherung“ nr 10-11, s. 601-618.
- Schmähl W. (1995e): *Alterung der Bevölkerung, Mortalität, Morbidität, Zuwanderung und ihre Bedeutung für die Gesetzliche Rentenversicherung – Auswirkungen, Handlungsbedarf und Handlungsmöglichkeiten*, „Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft“ nr 4, s. 617-646.
- Schmähl W., Böhm S. (1994): *Occupational Pension Schemes in the Private and Public Sector in the Federal Republic of Germany – an Overview*, ZeS-Arbeitspapier Nr. 4, Zentrum für Sozialpolitik – Universität Bremen.
- Schmähl W., Fachinger U. (1996): *Einkommen und Vermögen älterer Haushalte – Anmerkungen zur heutigen Situation und zur künftigen Entwicklung*, w: Lütke-Bornefeld, Zellenberg (red.): *Lebenssituationen älterer Menschen*, Duncker & Humblot, Berlin.

- Schröter S., Zwiesler H.-J. (1995): *Die Lebensversicherung jenseits des Kanals, „Versicherungswirtschaft“* nr 5, s. 336-339.
- Schulte B. (1991): *Vereinigtes Königreich*, w: Zacher (1991a), s. 497-547.
- Schulthess W., Demarco C. (1995): *Budowa drugiego filaru systemu emerytalno- rentowego w Argentynie*, w: de Fougerolles, Gólinowska (1995), s. 193-233.
- Schwebler R. (1988a): *Lebensversicherung*, w: Farry i in. (1988), s. 417-425.
- Schwebler R. (1988b): *Rentenversicherung, Private*, w: Farry i in. (1988), s. 649-650.
- Sikora S. (1995): *indywidualne ubezpieczenia emerytalne*, w: de Fougerolles, Gólinowska (1995), s. 160-164.
- Simpson N. (1982): *The Benefits Agency: One Year On*, „Benefits” nr 4.
- Sinfield A. (1994): *The Latest Trends in Social Security in the United Kingdom*, w: N. Ploug, J. Kvist (eds): *Recent Trends in Cash Benefits in Europe*, The Danish National Institute of Social Research, Copenhagen, s. 123-147.
- Skocpol T. (1985): *Bringing the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research*, w: P. B. Evans, D. Rueschemeyer, T. Skocpol (eds), *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press, Cambridge, s. 3-37.
- Sozialbericht (1993), Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bonn.
- „Sozialpolitische Umschau”, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn, różne numery.
- Stanovnik T., Kukar S. (1995): *The Pension System in Slovenia: Past Developments and Future Prospects*, „International Social Security Review” nr 1, s. 35-44.
- Statistisches Bundesamt (1994): *Statistisches Jahrbuch 1994 für das Ausland*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (1995): *Statistisches Jahrbuch 1995 für Deutschland*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Stroiński E. (1996): *Ubezpieczenie na życie*, Wyższa Szkoła Ubezpieczeń i Bankowości, Wydawnictwo Lam, Warszawa 1996.
- Supińska J. (1993): *Wartości w polityce społecznej*, w: Księzopolski, Supińska (1993), s. 21-25.
- Szubert W. (1987): *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, PWN, Warszawa.
- Szubert W. (1993): *System emerytalny w obliczu niezbędnych zmian*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” nr 8, s. B-20.
- Szumlicz T. (1994): *Modele polityki społecznej*, Szkoła Główna Handlowa, „Monografie i Opracowania” nr 386, Warszawa.
- Szumlicz T. (1995): *System ubezpieczeniowy czy redystrybucyjny*, w: IPSS (1995), s. 35-40.
- Świątkowski A. (1985): *Porównawcza polityka społeczna*, „Polityka Społeczna” nr 5-6.
- Tamburi G. (1993): *Privatvorsorge und Rentenlonds*, „Internationale Revue für Soziale Sicherheit” nr 2, s. 77-100.
- Tambun G., Mouton P. (1987): *The Uncertain Frontier Between Private and Public Pension Schemes*, w: ISSA (1987), s. 29-56.



- Thane P. (1978): *Non-Contributory versus Insurance Pensions, 1878-1908*, w: P. Thane (ed.): *The Origins of the British Social Policy*, Croom Helm, London, s. 84-106.
- Thieme H. J. (1994): *Soziale Marktwirtschaft. Ordnungskonzeption und wirtschafts-politische Gestaltung*, 2. Ausg., dtv, Beck, München.
- Thompson L. H. (1995): *The Advantages and Disadvantages of Different Social Welfare Strategies*, „International Social Security Review” nr 3-4, s. 59-73.
- Titmuss R. M. (1963): *Essays on „the Welfare State”*, 2. ed., Allen and Unwin, London.
- Topiński W., Wiśniewski M. (1991): *Projekt systemu dodatkowych ubezpieczeń emerytalno-rentowych*, maszynopis, Warszawa.
- Topiński W., Wiśniewski M. (1993): *Zarys propozycji reformy systemu emerytalno-rentowego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” nr 2, s. 1-12.
- Topiński W., Wiśniewski M. (1995): *Prywatne programy emerytalne – propozycja reform*, w: de Fougerolles, Colinowska (1995), s. 126-147.
- Topiński W., Wiśniewski M. (1996): *Propozycja reformy ubezpieczeń emerytalno-rentowych*, w: *Modele reformy* (1996), s. 67-75.
- Turner J. A., Dailey L. M. (eds) (1991): *Pension Policy: An International Perspective*, US Department of Labor, Washington DC.
- LINDP (1995): *Polska '95. Raport o rozwoju społecznym*, United Nations Development Program, Warszawa.
- VDR (1994): *Fakten und Argumente zum Thema: Grundrente: ja oder nein?*, Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, Frankfurt am Main.
- Verbon I. (1988): *The Evolution of Public Pension Schemes*, Springer, Berlin, Heidelberg.
- Voirin M. (1994): *Social Security in Central and Eastern Europe: Continuity and Change*, w: ISSA (1994), s. 155-194.
- Voirin M. (1995): *Private and Public Pension Schemes: Elements of a Comparative Approach*, „International Social Security Review” nr 3-4, s. 91-141.
- Wagner C. (1988): *Bedarfs- oder beitragsorientierte Grundsicherung in der Rentenversicherung? – Ein politiknaher Vorschlag: Voll eigenständige Sicherung*, w: F. Klanberg, A. Prinz (red.): *Perspektiven sozialer Mindestsicherung*, Berlin.
- Wanatowicz M. (1973): *Ubezpieczenie brackie na Górnym Śląsku w latach 1922-1939*, Warszawa, Kraków.
- Werner C. A., Hagen W. (1993): *Betriebliche Altersversorgung*, 9. Ausg., Goldmann Verlag, München.
- Wesselkock K. (1995): *Die deutsche Lebensversicherung 1995: Qualität und Sicherheit im Binnenmarkt*, „Versicherungswirtschaft” nr 11, s. 696-700.
- Whiteford P. (1995): *The Use of Replacement Rates in International Comparisons of Benefit Systems*, „International Social Security Review” nr 2, s. 3-30.
- Wiktorow A. (1993): *Powszechny system emerytalny w Australii*, w: Colinowska (1993a), t. II, s. 155-173.
- Wiktorow A. (1995a): *Reforma systemu emerytalnego w latach 1991-1993. Stan wyjściowy, zamierzenia, możliwości realizacyjne*, w: RSSG (1995), s. 111-133.

- Wiktorow A. (1995b): *Kierunki reformy systemu emerytalnego. Przegląd istniejących projektów*, w: IPSS (1995), s. 7-21.
- Wiktorow A. (1996): *System emerytalno-rentowy. Przesłanki i możliwości reformowania*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk.
- Wiensky H. L. (1975): *The Wellare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, University of California Press, Berkeley.
- Willetts D. (1993): *The Age of Enlightenment*, Social Market Foundation, London.
- Williamson J. B., Pampel F. C. (1993): *Old-Age Security in Comparative Perspective*, Oxford University Press, New York, Oxford.
- Wiśniewski M. (1995): *System kapitalowy w ubezpieczeniach społecznych*, w: de Fougerolles, Golinowska (1995), s. 110-114.
- World Bank (1993): *Poland: Income Support and the Social Safety Net during the Transition*, the World Bank, Washington.
- World Bank (1994): *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Oxford University Press, New York.
- Yee I. D. S. (1994): *Provident Funds and investment in Developing Countries in the Pacific*, „International Social Security Review” nr 1, s. 55-72.
- Zabala R. (1995): *Fundusze emerytalne w Chile*, w: de Fougerolles, Golinowska (1995), s. 184-192.
- Zacher H. F. (1985): *Zarys prawa socjalnego Republiki Federalnej Niemiec*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Zacher H. F. (1988): *Sozialversicherung, Soziale Sicherheit*, w: Farny i in. (1988), s. 795-806.
- Zacher H. F. (red.) (1991a): *Alterssicherung im Rechtsvergleich, Studien aus dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht*, Bd 11, Nomos, Baden-Baden.
- Zacher H. F. (1991b): *Ziele der Alterssicherung und Formen ihrer Verwirklichung*, w: Zacher (1991a), s. 25-113.
- Zacher H. F., Mager C. (1991): *Bundesrepublik Deutschland*, w: Zacher (1991a), s. 151-191.
- Zöllner D. (1981): *Landesbericht Deutschland*, w: Köhler, Zacher (1981).
- ZUS (1987): *Rocznik Statystyczny Ubezpieczeń Społecznych 1946-1985*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa
- ZUS (1991): *Informacja o świadczeniach pieniężnych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Alimentacyjnego, IV kwartał 1991 r.*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa.
- ZUS (1992a): *Rocznik Statystyczny Ubezpieczeń Społecznych 1985-1990*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa.
- ZUS (1992b): *Informacja o świadczeniach pieniężnych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Alimentacyjnego, IV kwartał 1992 r.*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa.
- ZUS (1993): *Informacja o świadczeniach pieniężnych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Alimentacyjnego, IV kwartał 1993 r.*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa.

- ZUS (1994a): *Informacja o świadczeniach pieniężnych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Alimentacyjnego*, IV kwartał 1994 r., Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa.
- ZUS (1994b): *Zagadnienia obowiązku ubezpieczenia i składki*, Materiały na VI konferencję Polskiego Stowarzyszenia Ubezpieczenia Społecznego, „Materiały Informacyjne” nr B (152), Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa.
- ZUS (1995a): *Informacja o świadczeniach pieniężnych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Alimentacyjnego*, IV kwartał 1995 r., Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa.
- ZUS (1995b): *Rozporządzenia Rady Wspólnot Europejskich w dziedzinie zabezpieczenia społecznego*, z komentarzem Teresy Bińczyckiej-Majewskiej, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa.
- Żukowski M. (1989): *Niemieckie ubezpieczenie rentowe z 1889 r.*, „Polityka Społeczna” nr 3, s. 29-33.
- Żukowski M. (1992): *Ubezpieczeniowa czy zaopatrzeniowa koncepcja emerytur i rent?*, w: PSUS (1992), s. 5-16.
- Żukowski M. (1993a): *Tradycje europejskiej polityki społecznej*, w: R. Domański (red.): *Studia Europejskie*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Zeszyty Naukowe seria I, z. 211, Poznań, s. 19-31.
- Żukowski M. (1993b): *Finansowanie ubezpieczenia emerytalno-rentowego*, w: PSUS (1993), s. 13-26.
- Żukowski M. (1993c): *Państwowy system emerytalny w Wielkiej Brytanii – historia, zasady, tendencje, funkcje*, w: Colinowska (1993a), t. I, s. 72-120.
- Żukowski M. (1993d): *Ökonomische Rahmenbedingungen von Systemen sozialer Sicherheit in den Staaten Mittel- und Osteuropas*, w: von Maydell, Hohnerlein (1993), s. 73-83.
- Żukowski M. (1994a): *Dodatkowe – zakładowe i indywidualne – systemy emerytalne w Wielkiej Brytanii*, w: Colinowska (1994a), s. 82-111.
- Żukowski M. (1994b): *Pensions Policy In Poland after 1945: Between 'Bismarck' and 'Beveridge'*, w: J. Hills, J. Ditch, H. Glennerster (eds): *Beveridge and Social Security. An International Retrospective*, Oxford University Press, Oxford, s. 154-170.
- Żukowski M. (1994c): *Minimum Protection in Poland*, w: ISSA (1994), s. 103-112.
- Żukowski M. (1994d): *Problemy podziału składki na ubezpieczenie społeczne według rodzajów ryzyka oraz między pracodawcę i pracownika*, w: ZUS (1994b), s. 23-30.
- Żukowski M. (1996): *Das Alterssicherungssystem in Polen – Geschichte, gegenwärtige Lage, Umgestaltung*, „Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht” nr 2, s. 97-141.
- Żukowski T. (1993): *Opinia publiczna o zasadach polityki społecznej*, w: Książkowski, Sipińska (1993), s. 26-34.



# MULTITIER SYSTEMS OF OLD AGE INCOME SECURITY IN THE EUROPEAN UNION AND POLAND

## Between State and Market

### Summary

In the study all formal sources of money income security in old age are analysed as one system of old age income security. Elements of such systems – called here tiers rather than pillars – are: social (basic) schemes of social security, company (occupational) schemes and individual (personal) schemes. The elements should be analysed together because they all have similar function for the pensioner. In many countries the tiers are formally linked.

The structure of the system and especially the degree of state involvement is one of the main topics in the pension debate going on throughout the world. It is also a crucial issue in Poland, however the situation here is different from many other countries as from the socialist time Poland has inherited a monopolistic one-tier system of social security and is only trying to establish a multitier system.

The main question of the study is: „What are the relations between state and market in old age income security”? More detailed research topics are:

- elements of old age income security and their links,
- forms of state involvement in old age income security and the reasons for the role of state,
  - structure of the systems of old age income security in the countries of European Union, the changes of the structure and the reasons for the differences between the countries,
  - possible (or desired) relations between state and market in old age income security in Poland undergoing a system transformation,
  - conclusions for Poland from the analysis of old age income security in the countries of the European Union.

The book consists of three chapters. The first chapter „Multitier systems of old age income security – development, functioning, role of state” presents a theoretical analysis of the old age income security, especially the state involvement. The second chapter „Old age income security in the countries of the European Union” consists of a review of all countries and two cases: Germany and the United Kingdom. In the analyses of the systems of old age income security, the stress is put on their structure and the relations between state and market. In the third chapter „Development of a multitier system of old age income security in Poland”, the reasons, possibilities and problems of the development are analysed.

The analysis of the multitier systems of old age income security in the countries of the European Union shows their diversity. Both structure (e.g. role of occupational systems) and construction of the system (e.g. the income-related or flat-rate basic pensions) differ from country to country. For example in the analysed cases, Germany differs from the UK in the bigger role of social security and the reliance on internal financing of the occupational schemes (book reserves).

However, despite the differences in the share of company and individual security, the social (basic) systems are the biggest tier of old age income security in almost all the countries. It may be explained by the similarities of the socio-economic systems of the countries (especially „the logic of industrialisation“) but also shows the importance of the efficiency reasons for state intervention.

Efficiency as well as equity reasons explain also the state involvement in the other tiers of the multitier systems of old age income security. The state regulates company and individual schemes and finances them (e.g. indexation of pensions and tax incentives). The common distinction between state and market in the pension schemes is far more complex. Not only the extent, but also forms of state intervention should be therefore analysed.

Although still dominant, the development of the social (basic) schemes has been limited in recent years. Funded, especially individual schemes have been developed faster. However it should be recognized that funded schemes are not immune to the developments which have caused problems for the social schemes, like ageing of population or unemployment.

Several times in the book the fact has been stressed that it is not only the type (tier) of old age income security which has given effects, but also the construction of the scheme plays a crucial role here. For example, the new social schemes with defined contributions shows the possibilities of solving problems within the basic tier, which are ascribed to the tier as such. Another fact underestimated in the economic analyses of the pension systems is that they should be analysed mainly according to their main function which is the income security in old age.

The analysis of the old age income security in Poland shows the necessity of the development of additional, non-state pension schemes. It will help to fulfill different functions of the system, to diversify risks and to give freedom of choice. The problems of the basic scheme should – and may be – however solved through changes within the scheme, generally towards stressing its (social) insurance function. The state will continue to play a crucial role in the multitier systems of old age income security through: the basic scheme, incentives for the development of other tiers and financing of the transitory period.

A system of old age income security can only function well under partnership of state and market.

## SPIS TABEL

2.1. Ludność w wieku 60 lat i więcej w krajach Unii Europejskiej w dniu 1 stycznia 1993 r. . . . .	64
2.2. Podstawowe wskaźniki ekonomiczne w krajach Unii Europejskiej . . . . .	65
2.3. Podstawowe elementy konstrukcji głównych bazowych systemów emerytalnych w krajach Unii Europejskiej według stanu na dzień 1 lipca 1995 r. . . . .	66
2.4. Relacja hipotetycznej emerytury bazowej netto nowo przyznanej 1 stycznia 1990 r. do wynagrodzenia w przemyśle w 1989 r. w krajach Unii Europejskiej . . . . .	68
2.5. Struktura wydatków na zabezpieczenie emerytalne (poza indywidualnym) w krajach Unii Europejskiej w 1988 r. . . . .	70
2.6. Osoby objęte zakładowymi systemami emerytalnymi w % siły roboczej w krajach Unii Europejskiej w latach osiemdziesiątych . . . . .	71
2.7. Relacja ubezpieczenia na życie i społecznych świadczeń emerytalnych do produktu krajowego brutto w krajach Unii Europejskiej w 1991 r. . . . .	72
2.8. Klasyfikacja systemów zabezpieczenia emerytalnego w krajach Unii Europejskiej z punktu widzenia relacji wydatków na poszczególne warstwy zabezpieczenia do produktu krajowego brutto . . . . .	75
2.9. Wydatki na świadczenia z zabezpieczenia emerytalnego w Niemczech w latach 1970 i 1994 . . . . .	92
2.10. Udziały poszczególnych źródeł dochodów osób w wieku 65 lat i więcej w 1992 r. (w %) . . . . .	96
2.11. Dochody brutto osób w wieku 65 lat i więcej w 1992 r. (w DM miesięcznie na osobę) . . . . .	98
2.12. Wydatki na świadczenia ze społecznego zabezpieczenia emerytalnego w Wielkiej Brytanii w latach 1980/1981-1992/1993 . . . . .	125
2.13. Udział poszczególnych źródeł dochodów w dochodach brutto gospodarstw domowych emerytów w latach 1979/1980 i 1990/1991 (w %) . . . . .	127
3.1. Przeciętna miesięczna wysokość emerytur (poza rolnikami indywidualnymi) w % przeciętnego wynagrodzenia . . . . .	141
3.2. Ubezpieczeni oraz emeryci i renciści (poza rolnikami indywidualnymi) w latach 1989-1995 (w tys.) . . . . .	142

3.3. Struktura publicznych wydatków społecznych ogółem w latach 1991 i 1994 (w %) . . . . .	144
3.4. Struktura wieku ludności Polski w 1995 r. i według prognozy do 2020 r. . . . .	146
3.5. Wybrane wskaźniki ekonomiczne – Polska 1989–1995 (wzrost w stosunku do poprzedniego roku w %) . . . . .	146





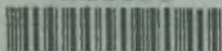






BIBLIOTEKA  
AKADEMII

229939



001-229939-00-0