
Zmienność systemów zabezpieczenia emerytalnego: porównanie międzynarodowe¹

Współcześnie systemy zabezpieczenia emerytalnego w wielu krajach poddawane są radykalnej rekonstrukcji. Poszczególne elementy tych systemów są modyfikowane i dostosowywane do przeobrażeń zachodzących w otoczeniu demograficznym, społecznym i ekonomicznym. Skala przeprowadzanych reform emerytalnych różni się jednak w poszczególnych krajach. Im są te reformy liczniejsze i donioślejsze, tym bardziej zmienny jest wtedy system emerytalny.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie poziomu zmienności systemów zabezpieczenia emerytalnego w wybranych krajach Unii Europejskiej. Wzięto pod uwagę zarówno liczebność, jak i doniosłość przeprowadzonych reform. Badaniu poddano 21 krajów europejskich, a okres badania obejmował dekadę 2009–2019. W tym czasie najmniej zmienne były systemy emerytalne w Słowenii, Luksemburgu i Austrii, najbardziej zaś w Polsce, Francji i Grecji.

Słowa kluczowe: reformy emerytalne, system emerytalny, zmienność

Otrzymano: 18.10.2020

Zaakceptowano po recenzjach: 26.04.2021

DOI: 10.5604/01.3001.0014.8541

¹ Niniejszy tekst jest efektem realizacji projektu badawczego sfinansowanego przez Narodową Agencję Wymiany Akademickiej w ramach programu Bekkera (umowa nr PPN/BEK/2018/1/00360/U/0001).

Wstęp

Zgodnie z definicją przedstawioną przez Tadeusza Szumlicza system zabezpieczenia emerytalnego (określany także jako system emerytalny lub zabezpieczenie emerytalne) jest to

ogół rozwiązań instytucjonalnych zmierzających – poprzez ustalenie zasad: (1) gromadzenia środków emerytalnych, (2) powstawanie uprawnień i kapitałów emerytalnych oraz (3) wypłat świadczeń emerytalnych – do zapewnienia uczestnikom systemu na okres starości odpowiednich dochodów w postaci pieniężnych świadczeń emerytalnych².

W skali mikro system ten jest narzędziem wygładzania konsumpcji w cyklu życia, w skali makro zaś służy do podziału bieżącego produktu krajowego brutto między, ogólnie rzecz ujmując, osoby młode (pracujące) i stare (emerytów)³.

Od samego początku swojego istnienia system emerytalny poddawany był mniejszym lub większym modyfikacjom⁴. Dokonujące się przeobrażenia demograficzne, społeczne i gospodarcze wymuszały zmiany, bez których stałby się skostniały i nieadekwatny do otaczającej go rzeczywistości. Nie inaczej jest obecnie. Współcześnie jednak zarówno tempo, jak i skala przeprowadzanych zmian wydają się być bezprecedensowe. Co rusz pojawiają się nowe koncepcje gruntownej reorganizacji tego obszaru⁵.

Reformy emerytalne najczęściej wymuszane są koniecznością usprawnienia (zwiększenia skuteczności, efektywności) zabezpieczenia emerytalnego. Decydenci polityczni, wprowadzając kolejne modyfikacje, starają się dostosować system do bieżących wyzwań wynikających (przede wszystkim) ze zmiany struktury wieku ludności, a także z postępu procesów prekaryzacji i automatyzacji pracy⁶. Z jednej strony mamy bowiem do czynienia ze wzrostem obciążenia systemu (wzrost liczby emerytów), z drugiej zaś z systematycznym topnieniem bazy podatkowo-składkowej (malejąca liczba ludzi pracujących i opłacających daniny publiczne).

Dynamika omawianych zmian wydaje się być mocno zróżnicowana w poszczególnych krajach. Oczywiście można się domyślać, że system emerytalny wszędzie stanowi arenę, na której ścierają się różne grupy interesu. Konfrontowane są tam ze sobą najrozmaitsze idee polityczne i koncepcje społeczno-ekonomiczne. Niemniej jednak już pobieżna

2 T. Szumlicz, *System zabezpieczenia emerytalnego* [w:] *Polityka społeczna*, red. A. Kurzynowski, Warszawa 2006, s. 188.

3 F. Chybalski, *System emerytalny: definicje, cele, klasyfikacja* [w:] *Adekwatność dochodowa, efektywność i redystrybucja w systemach emerytalnych. Ujęcie teoretyczne, metodyczne i empiryczne*, red. F. Chybalski, Warszawa 2016, s. 13–21.

4 Por. m.in.: P. Thane, *The History of Retirement* [w:] *Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income*, ed. G. Clark, A. Munnell, Oxford 2006, s. 33–51; M. Góra, *System emerytalny*, Warszawa 2003; R. Gwiazdowski, *Emerytalna katastrofa i jak uchronić się przed jej skutkami*, Warszawa 2012.

5 Przykładem może być tutaj działalność Banku Światowego, który przedstawia diagnostyczno-normatywne koncepcje wielofilarowego systemu emerytalnego. W 1994 r. zaproponowano koncepcję trójfilarową, która została uwzględniona w reformach emerytalnych przeprowadzonych w wielu krajach Ameryki Łacińskiej oraz Europy Środkowo-Wschodniej (w tym również w Polsce). W 2005 r. z kolei koncepcja ta została zrewidowana i rozbudowana o kolejne dwa filary (bezskładkowy zerowy filar oraz niefinansowy czwarty filar). J. Owczarek, *Druga fala reform emerytalnych w świetle zmodyfikowanej wielofilarowej koncepcji Banku Światowego*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe” 2011, nr 1 (10), s. 9.

6 Por. m.in. P. Whiteford, E. Whitehouse, *Pension Challenges and Pension Reforms in OECD countries*, „Oxford Review of Economic Policy” 2006, Vol. 22, Issue 1, s. 78–95.

obserwacja nasuwa spostrzeżenie, iż na szczeblach rządowych (centralnych) realizowane są różne style działania w stosunku do reformowania systemu emerytalnego. Można odnieść nieodparte wrażenie, że w niektórych krajach modyfikacje są przeprowadzane na bieżąco pod kątem aktualnych potrzeb, możliwości i ograniczeń. System jest tam bardzo zmienny: reformy dokonywane są często, a ich charakter jest nierzadko rewolucyjny. W innych krajach natomiast system jest stosunkowo stały: reformy mają charakter ewolucyjny, dokonywane są dość rzadko i są zdecydowanie mniej inwazyjne.

Pytanie tylko, czy faktycznie tak jest. Jaki jest rzeczywisty poziom zmienności systemu emerytalnego w takim czy innym kraju? W jaki sposób można porównać sytuację pod tym względem w różnych krajach? Mimo, że temat reform emerytalnych jest obecnie dość często poruszany w dyskursie naukowym, to zgodnie z naszą wiedzą akurat te zagadnienia wciąż nie zostały jeszcze należycie rozpoznane. Powyższe pytania pozostają więc otwarte. W niniejszym artykule podejmujemy próbę znalezienia na nie odpowiedzi.

W literaturze przedmiotu jest wiele teoretycznych dociekań i spekulacji na temat zmienności systemu emerytalnego, ale zdecydowanie brakuje empirycznej weryfikacji tej zmienności. Nie stworzono jeszcze rzetelnego sposobu oceny faktycznej tej sytuacji. Nie przeprowadzono też analizy porównawczej dotyczącej tego, jak ta sytuacja kształtuje się w różnych krajach. Właśnie tę lukę staramy się wypełnić badaniami, które opisujemy w niniejszym artykule. Głównym celem badawczym pracy jest przedstawienie poziomu zmienności systemów zabezpieczenia emerytalnego w wybranych krajach Unii Europejskiej (w tym również w Polsce). Ze względu na to, że przedstawiony w pracy obszar badawczy jest nowatorski, badania empiryczne poprzedzone zostały dość obszernymi rozważaniami teoretyczno-metodycznymi. Konieczne było bowiem opracowanie koncepcji narzędzia diagnostycznego, a operacjonalizacja i kwantyfikacja zmiennych wymaga przyjęcia wielu uściśleń i założeń. Jako efekt końcowy naszych prac planujemy otrzymać syntetyczny wskaźnik oceniający zarówno liczebność przeprowadzanych reform emerytalnych, jak i ich doniosłość. Do kalkulacji wskaźnika wykorzystane zostaną informacje zawarte w raportach *Pension at Glance*, które od 2005 r. są publikowane regularnie co dwa lata przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD).

Reformy emerytalne a zmienność systemu zabezpieczenia emerytalnego

Temat reform emerytalnych jest współcześnie szeroko omawiany w debatach naukowych⁷. Te debaty zwykle mają charakter albo deskryptywny, albo normatywny. Opracowania deskryptywne zawierają opis uwarunkowań, założeń czy głównych celów

⁷ Por. m.in.: *Ubezpieczenie społeczne w procesie zmian. 80 lat Zakładu Ubezpieczeń Społecznych*, red. K.W. Frieske, E. Przychodaj, Warszawa 2014; *Reformowanie systemów emerytalnych – porównania i oceny*, red. M. Szczepański, Poznań 2013; N. Barr, P. Diamond, *Reformy systemu emerytalnego. Krótki przewodnik*, Warszawa 2014; G. Corsetti, K. Schmidt-Hebbel, *Pension Reform and Growth*, „Policy Research Working Papers” 1990, No. 1471.

przeprowadzanych reform⁸. Opracowania normatywne z kolei wskazują kierunek pożądanych reform, które należałoby przeprowadzić w przyszłości⁹. O ile istota reform emerytalnych jest dość popularnym przedmiotem badań, o tyle już ich częstotliwość pozostaje na marginesie działań naukowych, aczkolwiek należy zaznaczyć, że ostatnimi czasy zainteresowanie tym tematem zaczęło wyraźnie wzrastać.

Przykładem mogą być badania przeprowadzone przez dwóch słoweńskich ekonomistów, Mirosłava Verbiča i Roka Spruka, którzy wykazali, że prawdopodobieństwo przeprowadzenia zmian w systemie emerytalnym jest ściśle powiązane z czynnikiem politycznym, a dokładniej z uwarunkowaniami politycznymi panujących w danym kraju¹⁰. Reformy częściej są wdrażane tam, gdzie jest silniejsza konkurencja polityczna, wyższy poziom federalizmu fiskalnego, a zakres kompetencji osoby stojącej na czele władzy wykonawczej jest bardziej ograniczony.

Także badania przeprowadzone niedawno przez czwórkę holenderskich ekonomistów (Rola Beetsmę, Franca Klaassena, Warda Rompa i Rona van Maurika) rzuciły wiele światła na problematykę związaną z reformami emerytalnymi¹¹. Udowodnili oni, że o ile ogólne trendy demograficzne wywierają presję na modernizację systemu emerytalnego, o tyle tzw. *timing reform*, czyli moment ich przeprowadzenia, uzależniony jest w głównej mierze od czynników natury ekonomicznej, takich jak dynamika wzrostu gospodarczego, poziom bezrobocia czy kondycja finansów publicznych. W porównaniu z sytuacją demograficzną uwarunkowania ekonomiczne zmieniają się z dużo większą intensywnością, dając częstsze impulsy do wdrażania kolejnych modyfikacji w systemie emerytalnym. Za przykład może posłużyć okres 2011–2013, kiedy to negatywne konsekwencje kryzysu finansowego z lat 2007–2009 w wielu krajach (w tym również w Polsce) wymusiły konsolidację finansów publicznych, czego jednym z efektów była reforma zabezpieczenia emerytalnego. Pod wpływem wyzwań ekonomicznych zdecydowano się podwyższyć ustawowy wiek emerytalny, kończąc tym samym długą i żmudną debatę na ten temat. Późniejszy okres względnego *prosperity* w wielu przypadkach przyniósł jednak zmianę tej decyzji. W obliczu poprawy sytuacji gospodarczej i finansowej pozwolono sobie albo na cofnięcie reformy i przywrócenie dawnego wieku emerytalnego (taka sytuacja miała miejsce w Polsce), albo na jej złagodzenie i spowolnienie tempa dochodzenia do ustalonego wcześniej pułapu (tak wyglądało to w Holandii).

Każda reforma emerytalna powoduje zmienność systemu emerytalnego. Poziom tej zmienności jest przedmiotem badania w niniejszym artykule. Ten poziom odnosi się do

8 Por m.in. W. Piotrowski, *Niektóre aspekty prawne reformy systemu emerytalnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1999, nr 61(1), s. 147–165; M. Zukowski, *Reformowanie systemu emerytalnego w Polsce: 1989–2010*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu” 2011, nr 173, s. 167–180; J. Ratajczak-Tuchołka, *Reformy systemu emerytalnego w Polsce w latach 1999–2012*, „Studia Oeconomica Posnaniensia” 2013, nr 1(11), s. 75–90; M. Książkowski, *Projekt reformy systemu emerytalnego w Szwecji*, „Polityka Społeczna” 1995, nr 5–6, s. 22–24.

9 Por. m.in. S. Golinowska, *Wybór reformy systemu emerytalno-rentowego dla Polski*, „Polityka Społeczna” 1995, nr 5–6, s. 1–7; M. Dybał, *Reformy systemów emerytalnych*, „Zarządzanie i Finanse” 2013, nr 2(5), s. 289–303.

10 M. Verbič, R. Spruk, *Political economy of pension reforms: an empirical investigation*, „European Journal of Law and Economics” 2019, No. 2(47), s. 171–232.

11 R. Beetsma, F. Klaassen i in., *What drives Pension Reforms Measures in the OECD?*, „Economic Policy” 2020, wersja internetowa: economic-policy.org/wp-content/uploads/2019/09/998_What-Drives-Pension-Reform-Measures-in-the-OECD.pdf (9.09.2020).

trwałości przyjętych rozwiązań instytucjonalnych (reguł, zasad, procedur), które dotyczą funkcjonowania systemu w różnych jego obszarach, czyli po pierwsze gromadzenia środków, po drugie powstawania uprawnień i kapitałów oraz po trzecie – wypłaty świadczeń. Jeśli zachowana zostaje względna trwałość tych rozwiązań, czyli reformy emerytalne przeprowadzane są dość sporadycznie, wówczas poziom zmienności systemu jest niski. Jeśli natomiast trwałość ta jest mocno zachwiana, czyli reformy przeprowadzane są z dużą częstotliwością, to ów poziom jest wysoki.

Niskiego poziomu zmienności nie należy mylić ze stabilnością systemu emerytalnego. Choć w języku potocznym oba te pojęcia („niezmienność” i „stabilność”) stosowane są zamiennie, to w tym przypadku znacząco się od siebie różnią. W odniesieniu do zabezpieczenia emerytalnego pojęcie „stabilności” stosowane jest przede wszystkim w kontekście sytuacji finansowej. Zgodnie z zaleceniami Unii Europejskiej jednym z głównych celów reform emerytalnych ma być właśnie zapewnienie stabilności finansowej (ang. *financial sustainability*). Chodzi o stworzenie warunków na rzecz długofalowej równowagi między przychodami a wydatkami. System ma funkcjonować w taki sposób, aby z jednej strony gwarantować adekwatny poziom dochodów na starość, z drugiej zaś aby minimalizować ryzyko nadmiernego narastania długu publicznego.

Analogiczny problem dotyczy ujęcia „stabilności” w kontekście konstrukcji różnego rodzaju syntetycznych wskaźników mierzących (ogólnie rzecz ujmując) kondycję systemów emerytalnych. Jeden z najpopularniejszych tego typu wskaźników, tzw. Światowy Indeks Emerytalny (MMGPI – *The Melbourne Mercer Global Pension Index*), obejmuje różne dane statystyczne pogrupowane w trzy bloki tematyczne: (1) adekwatność (ang. *adequacy*), (2) integralność (ang. *integrity*) i właśnie (3) stabilność (ang. *sustainability*). W tym przypadku jednak, podobnie zresztą jak i w poprzednim, stabilność nie jest tożsama z niezmiennością. Idea stabilności odnosi się bowiem do oceny uwarunkowań wewnętrznych (wysokość składek, poziom zgromadzonych aktywów emerytalnych, zakres zabezpieczenia prywatnego) i zewnętrznych (sytuacja demograficzna, poziom zadłużenia publicznego), które determinują możliwość zrównoważonego rozwoju systemu emerytalnego¹². Dotyka zatem obszarów, które potencjalnie mogą powodować konieczność przeprowadzenia reform emerytalnych, podczas gdy nas interesuje pochodna tych reform w postaci zmienności systemu.

Poziom zmienności systemu zabezpieczenia emerytalnego: ujęcie teoretyczno-koncepcyjne

Poziom zmienności zabezpieczenia emerytalnego można oceniać na różne sposoby. Jednym z nich jest zsumowanie liczby reform emerytalnych, jakie zostały przeprowadzone w określonym przedziale czasu. Liczba ta informuje o częstotliwości, z jaką system był

12. B. Kołosowska, *Ranking światowych systemów emerytalnych według Mercer Global Pension Index* [w:] *Ubezpieczenia i finanse. Rozwój i perspektywy*, red. A. Szymańska, Łódź 2017, s. 79–90.

modyfikowany. Teoretycznie im wyższy wynik, tym bardziej zmienny powinien być system emerytalny.

Główną zaletą powyższej metody jest jej prostota. Wadą jest natomiast to, że nie daje pełnego rozeznania, jeśli chodzi o rzeczywisty poziom zmienności. Mało tego, w pewnych przypadkach może ona tworzyć mylny obraz stanu faktycznego. Reformy emerytalne mogą być bowiem bardzo zróżnicowane: od drobnych modyfikacji aż po gruntowne rekonstrukcje strukturalne. Oczywiście ich wpływ na zmienność systemu jest diametralnie różny. Może się zatem okazać, że w jednym kraju na przestrzeni kilku lat przeprowadzono wiele drobnych reform, a mimo to system jest tam bardziej trwały niż w innym, gdzie w analogicznym okresie przeprowadzono tylko jedną reformę, ale za to o fundamentalnym znaczeniu.

W związku z powyższym wydaje się, iż rzetelna ocena poziomu zmienności powinna uwzględniać obie te wielkości, czyli po pierwsze: liczebność przeprowadzonych reform, a po drugie: ich doniosłość. Konieczne jest zatem nie tylko wyliczenie, ile zmian zostało przeprowadzonych, lecz także ocenienie, jak bardzo były one poważne, lub inaczej rzecz ujmując, jaką miały siłę wpływu na zachwianie trwałości systemu. Obie te wielkości z różnych względów są dość trudne do skalkulowania.

Liczebność reform emerytalnych

Liczba przeprowadzonych reform emerytalnych to z pozoru łatwa do obliczenia wielkość. W rzeczywistości jednak przysparza wielu problemów i wymaga przyjęcia kilku istotnych założeń. Problemy z kwantyfikacją wynikają z tego, że pojęcie „reformy emerytalnej” nie jest ostre i może być różnie rozumiane: albo szeroko – jako każda zmiana systemu, albo wąsko – jako szereg kompleksowych zmian prowadzących do ulepszenia systemu. Ten brak jednoznaczności pociąga za sobą określone komplikacje. Po pierwsze gruntowna reorganizacja systemu emerytalnego może być traktowana jako kilka odrębnych reform (ujęcie szerokie) lub jako jedna pełna reforma (ujęcie wąskie). Po drugie zmiany systemu emerytalnego są w różny sposób wartościowane: jako korzystne (konstruktywne, funkcjonalne) lub niekorzystne (destruktywne, dysfunkcjonalne). W związku z tym modyfikacje, które zostały ocenione negatywnie, mogą zostać uznane za reformę (ujęcie szerokie) lub nie (ujęcie wąskie). W wąskim ujęciu reforma musi mieć bowiem charakter postępowy (modernizacyjny). Jeśli nie spełnia tego warunku, to albo w ogóle nie jest brana pod uwagę, albo jest traktowana jako tzw. antyreforma lub deforma.

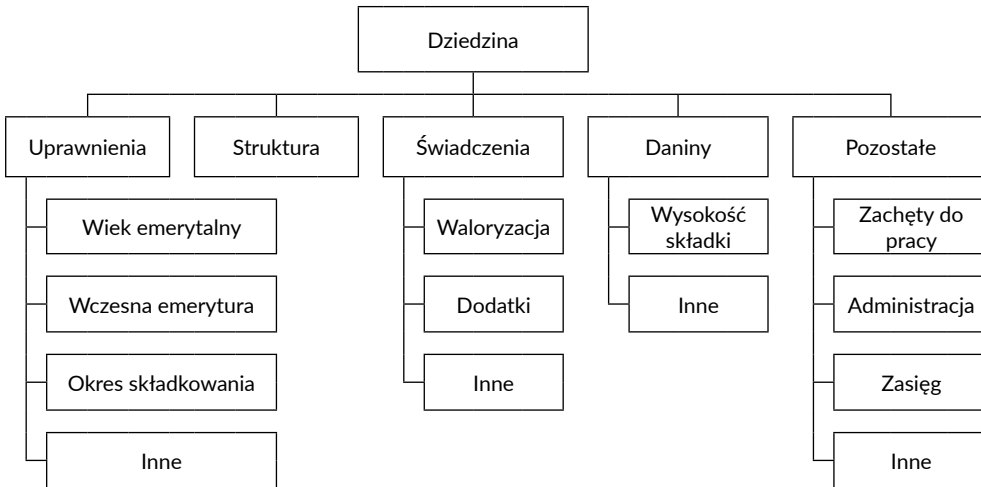
Aby uniknąć powyższych nieporozumień, w niniejszym opracowaniu przyjmujemy szeroką perspektywę spojrzenia na reformy emerytalne. Uznajemy, że reformą jest każde działanie władzy publicznej ingerujące w konstrukcję instytucjonalno-prawną systemu emerytalnego, modyfikujące jego strukturę organizacyjną i/lub zmieniające sposób jego działania. Oznacza to, że reformą jest każda zmiana, niezależnie od tego, czy została oceniona pozytywnie czy negatywnie. Dla naszych obliczeń nie ma bowiem znaczenia,

czy mamy do czynienia z reformą czy antyreformą. Ważna jest liczba przeprowadzonych zmian, a nie ich charakter.

Zachowanie rzetelności badawczej wymaga rozwiązania jeszcze jednego problemu. Mianowicie możemy mieć do czynienia z następującą sytuacją. W jakimś kraju została przeprowadzona gruntowna rekonstrukcja systemu emerytalnego, obejmująca modyfikację kilku jego elementów, np. wieku emerytalnego, wysokości składki i formuły obliczania świadczeń. Wszystkie te zmiany wdrożono jednocześnie. W innym kraju te same zmiany wprowadzono natomiast sekwencyjnie – jako osobne reformy. Ich wdrożenie zostało rozłożone w czasie: w pierw zmieniono wiek emerytalny, następnie wysokość składki, a na koniec formułę obliczania świadczeń. Koniec końców w jednym i w drugim kraju przeprowadzone zostały takie same zmiany, a stałość systemów w obu przypadkach została zachwiana w jednakowym stopniu. Liczba przeprowadzonych reform była jednak inna. W pierwszym kraju wdrożono tylko jedną (dużą) reformę, a w drugim trzy (mniejsze). Aby uniknąć takich nieporozumień, zakładamy, że reformą jest każda zmiana jednego elementu (dziedziny) systemu emerytalnego. Jeżeli więc rekonstrukcja jest złożona, czyli modyfikuje kilka rzeczy na raz, to każda jedna zmiana liczona jest oddzielnie, jako osobna reforma.

Proponujemy wydzielenie pięciu podstawowych dziedzin, w których przeprowadzane są reformy emerytalne, tak jak to zostało zaprezentowane na rysunku 1. Dziedzina związana ze strukturą obejmuje zmiany dotyczące konstrukcji filarowej systemu emerytalnego, ze szczególnym uwzględnieniem: metody finansowania (kapitałowa, repartycyjna) świadczeń i formuły ich kalkulacji (zdefiniowana składka, zdefiniowane świadczenie), a także charakteru udziału w systemie (dobrowolny, obowiązkowy). Dziedzina związana z uprawnieniami obejmuje zmiany wpływające na kryteria przyznawania świadczeń emerytalnych oraz wymagania uprawniające do ich uzyskania, w tym przede wszystkim dotyczące wieku emerytalnego, wczesnych emerytur i minimalnego okresu składkowania. W dziedzinie świadczeń zawierają się wszelkie zmiany wpływające na wysokość bieżącego dochodu otrzymywanego z systemu emerytalnego przez osoby starsze. Chodzi tutaj o zmiany w sposobie waloryzacji świadczeń, te związane z przyznawaniem bądź odbieraniem dodatkowych świadczeń (np. tzw. trzynaste emerytury), a także zmiany dotyczące innych kwestii z tym związanych (np. wysokość minimalnego świadczenia). Dziedzina danin zawiera wszelkie zmiany dotyczące poziomu szeroko pojętego fiskalizmu odnoszącego się do zabezpieczenia emerytalnego. Chodzi tutaj o wysokość opłacanych składek, ale także o inne powiązane z tym kwestie, takie jak na przykład podział obowiązku opłacania składki między pracownika i pracodawcę. Ostatnia dziedzina, obejmująca pozostałe zmiany, zawiera wszystkie modyfikacje systemu emerytalnego, które nie zostały uwzględnione we wcześniejszych domenach. Są to inicjatywy związane z aktywizacją zawodową osób starszych, działalnością administracyjną, zasięgiem podmiotowym systemu, a także ze wszystkimi pozostałymi sprawami.

Rysunek 1. Reformy emerytalne według dziedzin



Źródło: opracowanie własne

Doniosłość reform emerytalnych

W świetle przyjętych wcześniej założeń reformą emerytalną jest każda zmiana dokonywana w którejś z dziedzin systemu emerytalnego. Zakres tych zmian może być bardzo szeroki: od drobnych modyfikacji (np. roczne zamrożenia waloryzacji świadczeń) aż po poważne reorganizacje (np. rekonstrukcja układu filarowego). Wynika z tego, że reforma reformie nie jest równa. Doniosłość każdej z nich może być diametralnie inna, przy czym mówiąc o doniosłości, mamy na myśli siłę wpływu zaburzającą stabilność całego systemu. Chodzi o to, jak głęboko sięga dana reforma i jaka jest jej potencjalna inwazyjność. W języku potocznym na określenie tego stosuje się sformułowania typu „kaliber” lub „siła rażenia”.

Oszacowanie doniosłości reform emerytalnych jest zadaniem trudniejszym niż ich policzenie. O ile bowiem liczebność jest cechą ilościową, którą można obiektywnie zmierzyć, o tyle doniosłość jest już cechą jakościową, a ta ze względu na swą naturę trudno poddaje się kwantyfikacji. Doniosłość reformy, podobnie jak np. urodę człowieka, trudno zmierzyć i przedstawić w postaci wartości liczbowej. Niemniej jednak nie jest to niemożliwe. Aby tego dokonać, należy wykonać dwie czynności. Po pierwsze trzeba określić kategorie porządkowe. Doniosłość jest cechą porządkową, co oznacza, że reformy emerytalne da się uporządkować w kolejności od najmniej do najbardziej doniosłej. Utworzone w ten sposób spektrum zawarte pomiędzy dwoma skrajnymi biegunami można podzielić na kategorie, które zawierają zestaw reform o zbliżonym poziomie doniosłości. Tak jak ludzi ze względu na urodę, czyli pewną cechę, można podzielić (w oparciu na panujących kanonach piękna) na dwie kategorie: brzydzy i ładni, tak samo reformy emerytalne ze względu na cechę doniosłości można podzielić (na

podstawie przyjętych kryteriów) na np. błahe i poważne. W tym przypadku zastosowany został podział na dwie kategorie, ale może być ich więcej, w zależności od potrzeb czy upodobań badacza, który dokonuje tej klasyfikacji.

Po drugie należy przyporządkować wagi statystyczne. Wydzielonym wcześniej kategoriom porządkowym należy przypisać wagi statystyczne. Różnice między tymi wagami powinny odpowiadać różnicy między poziomem natężenia badanej cechy w poszczególnych kategoriach porządkowych. W naszym przypadku chodzi o różnice w poziomie doniosłości poszczególnych kategorii reform. Stosując potoczne określenia, można by zapytać: o ile większą siłę rażenia mają poważne reformy niż błahe? Jeśli uznamy na przykład, że ta siła jest dwa razy większa, to oznaczałoby, że jedna poważna reforma prowadzi do takiego samego zachwiania stałości systemu emerytalnego co dwie drobne.

Niestety przy obecnym poziomie wiedzy nie ma możliwości rzeczywistego oszacowania tych różnic. Badacz ustala wagi statystyczne poprzez subiektywną ocenę, bazując na swojej intuicji i wiedzy eksperckiej.

Wskaźnik zmienności systemu emerytalnego: konstrukcja

Zakładając podział reform emerytalnych na n kategorii porządkowych, wskaźnik zmienności systemu emerytalnego przyjmuje następującą postać:

$$WZSE = \frac{LR_{(1)}}{T} \times W_{(1)} + \frac{LR_{(2)}}{T} \times W_{(2)} + \dots + \frac{LR_{(n)}}{T} \times W_{(n)}$$

gdzie:

$WZSE$ – wskaźnik zmienności systemu emerytalnego

$LR_{(n)}$ – liczebność reform w n -tej kategorii porządkowej

T – liczba lat w okresie objętym badaniem

$W_{(n)}$ – waga statystyczna przypisana do n -tej kategorii porządkowej

Liczba przeprowadzonych reform emerytalnych jest uzależniona od długości okresu objętego badaniem. Im dłuższy okres, tym potencjalnie więcej reform. Aby zapewnić porównywalność wyników obejmujących okresy różnej długości, liczebność reform w danej kategorii porządkowej ($LR_{(n)}$) należy zrelatywizować, dzieląc ją przez liczbę lat (T) w okresie objętym badaniem.

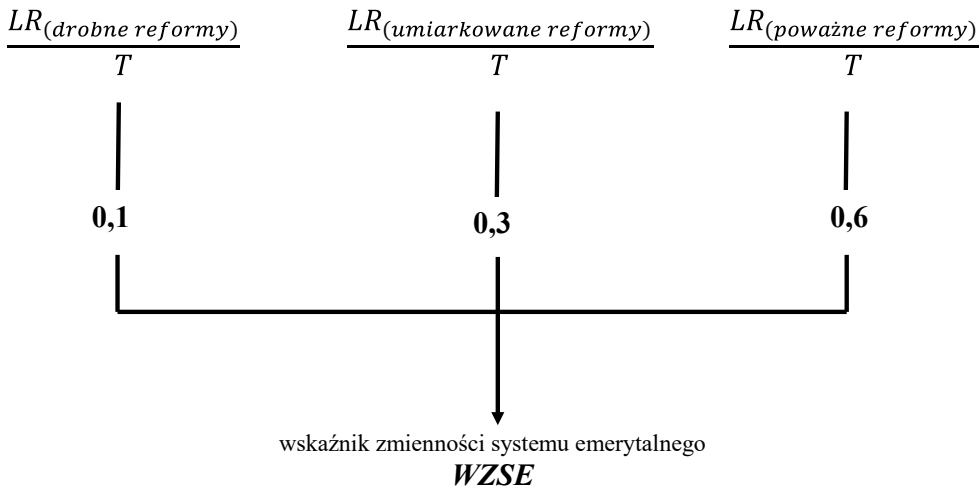
W niniejszym opracowaniu przyjęliśmy podział reform emerytalnych na trzy kategorie porządkowe – drobne, umiarkowane i poważne – zgodnie z kryteriami przedstawionymi w tabeli 1. Dla kolejnych kategorii przydzieliliśmy następujące wagi statystyczne: 0,1, 0,3 i 0,6. Oznacza to, że pod względem doniosłości jedna poważna reforma jest równa dwóm umiarkowanym lub sześciu drobnym reformom.

Tabela 1. Kategorie porządkowe i wagi statystyczne przyjęte do kalkulacji wskaźnika zmienności systemu emerytalnego

Lp.	Kategoria porządkowa	Kryteria przydziału (charakterystyka)	Waga statystyczna
1.	Drobne reformy	niewielka zmiana lub modyfikacja systemu emerytalnego dotycząca wybranej i/lub stosunkowo niewielkiej grupy obywateli	0,1
2.	Umiarkowane reformy	zasadnicza zmiana, mająca istotne znaczenie dla funkcjonowania całego systemu emerytalnego lub przynajmniej dużej jego części, dotycząca wszystkich obywateli lub zdecydowanej ich większości	0,3
3.	Poważne reformy	fundamentalna zmiana systemu emerytalnego, o kluczowym znaczeniu dla jego funkcjonowania, mająca znaczny wpływ na wszystkich obywateli	0,6

Źródło: opracowanie własne

Biorąc pod uwagę powyższe założenia, wskaźnik zmienności systemu emerytalnego dla danego kraju oblicza się w następujący sposób:



Wskaźnik zmienności $WZSE$ może przybierać wartość większą lub równą zero, przy czym wartość zero oznacza absolutną stałość (niezmiennosc) systemu. Im wyższa wartość, tym większa zmienność.

Biorąc pod uwagę wartość wskaźnika $WZSE$, proponujemy podzielić kraje na trzy kategorie:

- 1) kraje o niskiej zmienności systemu emerytalnego: $WZSE$ niższe lub równe 0,2;
- 2) kraje o umiarkowanej zmienności systemu emerytalnego: $WZSE$ od 0,21 do 0,39;
- 3) kraje o wysokiej zmienności systemu emerytalnego: $WZSE$ wyższe lub równe 0,4.

Zmienność systemów zabezpieczenia emerytalnego w świetle badań empirycznych

Opis procesu badawczego

Do kalkulacji wskaźnika zmienności systemu emerytalnego (*WZSE*) wykorzystane zostały informacje zawarte w raportach *Pensions at Glance*. Raporty te poruszają ważne zagadnienia związane z funkcjonowaniem systemów emerytalnych, takie jak wyzwania demograficzne i ekonomiczne, efektywność prowadzonych działań czy nowe koncepcje polityki emerytalnej. Poza tematami wiodącymi, które za każdym razem dotyczą jakiegoś innego zagadnienia, jest także część stała, która pojawia się w każdym raporcie. Część stała poświęcona jest bieżącym reformom emerytalnym. Informacje te przedstawione są w dwojaki sposób: w formie zbiorczej, gdzie ogólnie opisany jest kierunek i charakter wdrażanych reform, a także w formie indywidualnej, gdzie wyszczególnione są reformy przeprowadzone w każdym z krajów.

Do naszych badań wykorzystaliśmy ten ostatni element raportów, czyli część zawierającą wykaz reform emerytalnych wdrożonych w poszczególnych krajach. Od strony technicznej proces badawczy polegał w pierwszej kolejności na dokumentowaniu i katalogowaniu reform emerytalnych. Zebrane dane należało poddać „obróbce”, czyli usystematyzować i zmodyfikować pod kątem wymagań związanych z kalkulacją wskaźnika. Złożone reformy (kompleksowe) były rozkładane na części pierwsze, czyli na reformy składowe, a następnie były przyporządkowywane do odpowiednich dziedzin. W dalszej kolejności każda reforma była oceniana pod względem doniosłości i na tej podstawie klasyfikowana do jednej z trzech kategorii porządkowych, zgodnie z przyjętymi i opisanymi wcześniej kryteriami.

Ostatnim krokiem w procesie badawczym było przeprowadzenie działań obliczeniowych. Liczebność reform w danej kategorii porządkowej przemnożono przez odpowiednią wagę statystyczną, a następnie zsumowano wyniki każdej kategorii. Uzyskany w ten sposób rezultat stanowił wartość wskaźnika zmienności systemu emerytalnego.

Uzyskane wyniki

Badaniu poddano łącznie 21 krajów, a okres objęty badaniem to dekada od połowy 2009 do połowy 2019 r. W tym czasie wszystkie badane kraje były członkami Unii Europejskiej. Wybór akurat tych przypadków, tak samo jak badanego okresu, podyktowany był dostępnością danych. Uzyskane wyniki zostały zaprezentowane w tabeli 2. Zawiera ona informacje dotyczące zarówno liczebności reform emerytalnych (ogółem i wg kategorii), jak i (przede wszystkim) wartości wskaźnika zmienności.

Tabela 2. Liczebność reform emerytalnych (ogółem i wg kategorii) oraz wskaźnik zmienności systemu emerytalnego (wybrane kraje, lata 2009–2019)

Kraj	Reformy emerytalne				Wskaźnik WZSE	Kategoria zmienności systemu
	liczebność ogółem	liczebność wg kategorii				
		drobne	umiarkowane	poważne		
Słowenia	3	1	2	0	0,07	niska zmienność systemu
Luksemburg	5	3	2	0	0,09	
Austria	7	5	1	1	0,14	
Szwecja	10	8	2	0	0,14	
Estonia	9	4	3	2	0,25	umiarkowana zmienność systemu
Węgry	10	3	6	1	0,27	
Hiszpania	14	9	4	1	0,27	
Holandia	9	4	2	3	0,28	
Irlandia	13	7	5	1	0,28	
Portugalia	19	16	2	1	0,28	
Słowacja	10	5	2	3	0,29	
Włochy	12	5	6	1	0,29	
Belgia	10	3	5	2	0,3	
Dania	14	8	4	2	0,32	
Wielka Brytania	17	11	5	1	0,32	
Niemcy	17	10	6	1	0,34	
Czechy	10	3	3	4	0,36	
Finlandia	22	16	4	2	0,4	
Grecja	16	6	8	2	0,42	wysoka zmienność systemu
Francja	23	15	6	2	0,45	
Polska	15	5	5	5	0,5	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: OECD, *Pensions at Glance 2009: Retirement-income Systems in OECD countries*, Paryż 2009; *idem*, *Pensions at Glance 2011: Retirement-income Systems in OECD and G20 countries*, Paryż 2011; *idem*, *Pensions at Glance 2013: OECD and G20 Indicators*, Paryż 2013; *idem*, *Pensions at Glance 2015: OECD and G20 Indicators*, Paryż 2015; *idem*, *Pensions at Glance 2017: OECD and G20 Indicators*, Paryż 2017; *idem*, *Pensions at Glance 2019: OECD and G20 Indicators*, Paryż 2019

Kraje europejskie różniły się między sobą pod względem poziomu zmienności systemu emerytalnego. W badanej grupie wskaźnik zmienności przyjął wartości od 0,07 w Słowenii (najmniej zmienny system emerytalny) do 0,5 w Polsce (najbardziej zmienny system emerytalny). Średnia wartość wskaźnika, taka samo jak mediana, wyniosła 0,29.

Wśród badanych krajów najwięcej, bo 13 z 21, czyli ponad połowa, kwalifikuje się do grupy o umiarkowanej zmienności systemu emerytalnego. Cztery kraje: Słowenia, Luksemburg, Austria i Szwecja zaliczają się do grupy o niskiej zmienności. Również

cztery kraje: Finlandia, Grecja, Francja i Polska kwalifikują się do grupy o wysokiej zmienności systemu emerytalnego.

Zakończenie

Celem niniejszego artykułu było przedstawienie poziomu zmienności systemów emerytalnych w wybranych krajach Unii Europejskiej. W tym celu konieczne było w pierwszej kolejności opracowanie specjalnego narzędzia pomiaru, następnie zebranie i opracowanie danych, a w ostatnim kroku – przeprowadzenie obliczeń. Wiarygodność uzyskanych wyników jest oczywiście pochodną rzetelności prac przeprowadzonych na każdym z tych etapów procesu badawczego. Wiarygodność wyników jest także w dużym stopniu uzależniona od jakości materiału źródłowego. W naszym przypadku dane do badania pochodziły z raportów OECD. Źródło to ma swoje wady i zalety. Podstawową zaletą jest to, że są to informacje łatwo dostępne, publikowane w wygodnej do analizy formie i ukazujące się ze stosunkowo dużą częstotliwością (co dwa lata). Dzięki temu, stosując opracowane przez nas narzędzie, badanie może być replikowane w celu otrzymania wyników za inny okres albo dla innej grupy krajów. Wadą jest natomiast niekontrolowana jakość danych prezentowanych w raportach *Pension at Glance*. Oczywiście nie kwestionujemy tej jakości, a jedynie podajemy ją w wątpliwość. Nie znamy bowiem sposobu, w jaki zbierane są informacje do raportów. Możemy przypuszczać, że są one wysyłane przez kraje członkowskie do odpowiedniego departamentu OECD, gdzie z kolei są scalane i publikowane. Tego, czy przesyłane informacje są w jakikolwiek sposób zestandaryzowane, niestety nie wiemy. W związku z tym nie mamy pewności, czy na przykład niski wskaźnik zmienności systemu emerytalnego w Słowenii wynika z wyjątkowej wstrzeźliwości władz tego kraju w odniesieniu do przeprowadzania reform emerytalnych, czy raczej jest efektem pobłażliwości i/lub nierzetelności w komunikowaniu o prowadzonych tam działaniach. Wydaje się to być dość istotnym ograniczeniem, które warto mieć na uwadze, analizując uzyskane przez nas wyniki.

Otrzymane wyniki badań empirycznych potwierdziły intuicyjne przypuszczenia, że kraje europejskie różnią się między sobą pod względem zmienności systemu emerytalnego. W niektórych krajach poziom tej zmienności jest stosunkowo niski, a w innych wysoki. Należy w tym miejscu wyraźnie zaznaczyć, że nie sposób jednoznacznie ocenić, czy wysoka zmienność systemu jest czymś dobrym, czy złym. Interpretacja tego wskaźnika jest niejednoznaczna.

Z jednej strony wysoka zmienność systemu może być odbierana jako sygnał pozytywny. Może świadczyć bowiem o elastyczności i zdecydowanych reakcjach na wyzwania płynące z otoczenia, chodzi tutaj zarówno o wyzwania związane z otoczeniem zewnętrznym (demograficznym, społeczno-gospodarczym), jak i wewnętrznym (organizacja zadań i procedur). Przeobrażenia zachodzące w jednym i drugim otoczeniu wymuszają modernizację systemu. Z tej perspektywy przeprowadzanie reform jest nie tylko uzasadnione, co wręcz konieczne, aby system działał efektywnie.

Z drugiej strony jednak wysoka dynamika zmian w systemie emerytalnym może generować różnorakie koszty społeczne i ekonomiczne. Po pierwsze wysoka zmienność konstrukcji instytucjonalno-prawnej powoduje spadek zaufania społecznego. Za symptomatyczne w tym względzie można uznać stanowisko Doroty Dzienisiuk, która pisząc o jednej ze zmian w systemie emerytalnym, stwierdziła:

Nieustannie są wprowadzane rozwiązania tego typu. Z punktu widzenia osób słabiej zorientowanych [...] trudno je postrzegać inaczej niż jako potencjalne pułapki, ponieważ czasem działają na korzyść ubezpieczonych, ale niekiedy są bardzo rozczarowujące¹³.

Po drugie zmienność reguł gry może mieć negatywny wpływ na decyzje emerytalne podejmowane przez uczestników systemu, skłaniając ich do krótszej aktywności zawodowej i szybszego przechodzenia na emeryturę. Z reguły bowiem w sytuacji niepewności (w tym przypadku chodzi o niepewność co do przyszłych rozwiązań systemowych) ludzie decydują się na wybór rozwiązania pewnego (w tym przypadku jest nim wcześniejsza emerytura), nawet jeśli wydaje się ono ekonomicznie nieuzasadnione, zgodnie z zasadą, że lepszy wróbel w garści niż gołąb na dachu¹⁴. I wreszcie po trzecie reformy emerytalne pociągają za sobą wymierne koszty finansowe związane ze zmianą sposobu organizacji i administrowania systemem.

¹³ D. Dzienisiuk, *Zmniejszenie podstawy obliczenia emerytury o kwotę wcześniej pobranych emerytur – uwagi o art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2016, nr 3, s. 4.

¹⁴ W ekonomii behawioralnej takie zjawisko nieracjonalnego zachowania określane jest mianem efektu pewności. D. Kahneman, *Pułapki myślenia. O myśleniu szybkim i wolnym*, Warszawa 2012.

dr Łukasz Jurek

Katedra Socjologii i Polityki Społecznej
Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
ORCID: 0000-0002-0078-471X

ŹRÓDŁA

- Barr N., Diamond P., *Reformy systemu emerytalnego. Krótki przewodnik*, Warszawa 2014.
- Beetsma R., Klaassen F., Romp W., Maurik R. van, *What drives Pension Reforms Measures in the OECD?*, „Economic Policy” 2020, wersja internetowa: economic-policy.org/wp-content/uploads/2019/09/998_What-Drives-Pension-Reform-Measures-in-the-OECD.pdf (9.09.2020).
- Chybalski F., *System emerytalny: definicje, cele, klasyfikacja* [w:] *Adekwatność dochodowa, efektywność i redystrybucja w systemach emerytalnych. Ujęcie teoretyczne, metodyczne i empiryczne*, red. F. Chybalski, Warszawa 2016.
- Corsetti G., Schmidt-Hebbel K., *Pension Reform and Growth*, „Policy Research Working Papers” 1990, No. 1471.
- Dybal M., *Reformy systemów emerytalnych*, „Zarządzanie i Finanse” 2013, nr 2(5).

- Dzienisiuk D., *Zmniejszenie podstawy obliczenia emerytury o kwotę wcześniej pobranych emerytur – uwagi o art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej*, „Ubezpieczenia społeczne. Teoria i praktyka” 2016, nr 3.
- Golinowska S., *Wybór reformy systemu emerytalno-rentowego dla Polski*, „Polityka Społeczna” 1995, nr 5–6.
- Góra M., *System emerytalny*, Warszawa 2003.
- Gwiazdowski R., *Emerytalna katastrofa i jak uchronić się przed jej skutkami*, Warszawa 2012.
- Kahneman D., *Pułapki myślenia. O myśleniu szybkim i wolnym*, Warszawa 2012.
- Kołosowska B., *Ranking światowych systemów emerytalnych według Mercer Global Pension Index [w:] Ubezpieczenia i finanse. Rozwój i perspektywy*, red. A. Szymańska, Łódź 2017.
- Komisja Europejska, *Zielona księga na rzecz adekwatnych, stabilnych i bezpiecznych systemów emerytalnych w Europie*, KOM(2010)365, Bruksela 2010.
- Księżopolski M., *Projekt reformy systemu emerytalnego w Szwecji*, „Polityka Społeczna” 1995, nr 5–6.
- OECD, *Pensions at Glance 2009: Retirement-income Systems in OECD countries*, Paryż 2009.
- OECD, *Pensions at Glance 2011: Retirement-income Systems in OECD and G20 countries*, Paryż 2011.
- OECD, *Pensions at Glance 2013: OECD and G20 Indicators*, Paryż 2013.
- OECD, *Pensions at Glance 2015: OECD and G20 Indicators*, Paryż 2015.
- OECD, *Pensions at Glance 2017: OECD and G20 Indicators*, Paryż 2017.
- OECD, *Pensions at Glance 2019: OECD and G20 Indicators*, Paryż 2019.
- Owczarek J., *Druga fala reform emerytalnych w świetle zmodyfikowanej wielofilarowej koncepcji Banku Światowego*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe” 2011, nr 1 (10).
- Piotrowski W., *Niektóre aspekty prawne reformy systemu emerytalnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1999, nr 61(1).
- Ratajczak-Tuchołka J., *Reformy systemu emerytalnego w Polsce w latach 1999–2012*, „Studia Oeconomica Posnaniensia” 2013, nr 1(11).
- *Reformowanie systemów emerytalnych – porównania i oceny*, red. M. Szczepański, Poznań 2013.
- Szumlicz T., *System zabezpieczenia emerytalnego [w:] Polityka społeczna*, red. A. Kurzynowski, Warszawa 2006.
- Thane P., *The History of Retirement [w:] Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income*, ed. G. Clark, A. Munnell, Oxford 2006.
- *Ubezpieczenie społeczne w procesie zmian. 80 lat Zakładu Ubezpieczeń Społecznych*, red. K.W. Frieske, E. Przychodaj, Warszawa 2014.
- Verbič M., Spruk R., *Political economy of pension reforms: an empirical investigation*, „European Journal of Law and Economics” 2019, No. 2(47).
- Whiteford P., Whitehouse E., *Pension Challenges and Pension Reforms in OECD countries*, „Oxford Review of Economic Policy” 2006, Vol. 22, Issue 1.
- Żukowski M., *Reformowanie systemu emerytalnego w Polsce: 1989–2010*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu” 2011, nr 173.

Pension systems instability: an international comparison

Today pension systems in many countries are under radical reconstruction. Particular parts within institutional settings are being modified and adjusted to match changes in the demographic, social and economic background. The extent of pension reforms, however, differs from country to country. The more changes are made and the more significant they are, the more instable the pension system.

The article aims to present the level of instability of pension systems in selected EU countries. Both the quantity and significance of the reforms have been taken into consideration. The study involved 21 countries for the period 2009–2019. Over that time the pension system was the most stable in Slovenia, Luxembourg and Austria, with it being the most instable in Poland, France and Greece.

Key words: pension reforms, pension system, instability