

Michał Polakowski*

Spoleczne i ekonomiczne konsekwencje starzenia się społeczeństw a główne kierunki reform systemów emerytalnych w Europie

Pension systems reforms in EU in the context of demographic changes:

This paper covers the issue of demographic changes in European countries and their impact on the state pension systems. This author first discusses the current demographic trends (decreasing fertility, increasing longevity, change of age structure) and their socioeconomic consequences. The next section is intended to address pension reforms adopted in several EU member states (United Kingdom, Italy, France, Sweden, Germany, Hungary), their rationale, aims and agenda.

Słowa kluczowe: *starzenie się społeczeństwa, emerytury, reformy emerytur, wiek emerytalny, Wielka Brytania, Niemcy, Francja, Szwecja, Włochy, Węgry*

Keywords: *population ageing, old age pensions, pension reform, retirement age, Great Britain, Germany, France, Sweden, Italy, Hungary*

* Dr n. hum., współzałożyciel Fundacji Międzynarodowe Centrum Badań i Analiz (ICRA) i koordynator sekcji „Polityka społeczna i gospodarcza” Fundacji; e-mail: mpolakowski@icra.pl.

Wstęp

Zmiany demograficzne, zarówno już występujące, jak i prognozowane, należą do najważniejszych tematów dyskutowanych w krajach europejskich. Istotną rolę w tej debacie odgrywają również organizacje międzynarodowe, takie jak Unia Europejska, Bank Światowy czy Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. I władze krajowe, i wymienione organizacje alarmują, że starzenie się społeczeństw będzie miało fundamentalne znaczenie dla finansowania polityki społecznej. Celem niniejszego artykułu jest przedsta-

wienie wpływu społecznych i ekonomicznych uwarunkowań reform systemów emerytalnych w państwach członkowskich Unii Europejskiej¹, których dokonano w ostatnich dekadach, oraz zarysowanie związanych z tym prognozowanych wyzwań demograficznych. Prezentację podzielono na kilka części. W części pierwszej przedstawiono podstawowe kwestie związane ze starzeniem się społeczeństw europejskich w okresie powojennym, ilustrując ten proces danymi empirycznymi. W części drugiej zaprezentowane są kierunki reform emerytalnych w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej: Wielkiej Brytanii, Niemczech, Francji, Szwecji, we Włoszech i na Węgrzech. Trzecia część wskazuje konsekwencje reform dla dobrobytu obywateli. Artykuł kończy podsumowanie.

Starzenie się społeczeństwa a funkcjonowanie systemu emerytalnego

Na starzenie się społeczeństwa składają się dwa zjawiska demograficzne: zmniejszająca się dzietność oraz spadek umieralności. Starzenie się społeczeństwa jest procesem, który zachodzi we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej, różne jest tylko jego tempo. Pierwszym elementem starzenia się społeczeństw jest trwałe obniżenie się stopy dzietności poniżej prostej zastępowalności pokoleń, co przyczynia się do spadku proporcji osób młodych w populacji. Drugim elementem starzenia się społeczeństwa jest wydłużanie się dalszego trwania życia wynikające z malejącej umieralności. Co istotne, wydłużanie się dalszego trwania życia jest procesem permanentnym (dotyczy nie tylko teraźniejszości, lecz także przyszłości)². Za starzenie się społeczeństwa w większym stopniu odpowiada zmniejszająca się dzietność. Zmniejszanie się dzietności jest zjawiskiem stabilnym, mimo krótkookresowych fluktuacji. Dlatego też nasilanie się procesu starzenia się społeczeństw można przewidzieć z dużym prawdopodobieństwem i debata na ten temat dotyczy sposobów łagodzenia efektów tego procesu, a nie możliwości jego odwrócenia³. Tabela 1 ilustruje proces starzenia się w okresie od 1950 r. do pierwszej dekady XXI wieku, a także prognozy sporządzone przez Komisję

¹ Dla spójności wywodu, używając sformułowania państwa członkowskie Unii Europejskiej, autor odnosi się do krajów, które obecnie są członkami Unii Europejskiej.

² W. Serow, *Economic and Social Implications of Demographic Patterns* [w:] *Handbook of Aging and Social Sciences*, R.H. Binstock, L.K. George (red.), Academic Press, New York, 2001.

³ A.A. Börsch-Supan, A. Ludwig, *Old Europe Ages: Reforms and Reform Backlashes* [w:] *Demography and the economy*, J.B. Shoven (red.), The University of Chicago Press, Chicago 2011.

Europejską dotyczące tego procesu do roku 2060 przez ukazanie dynamiki zmian proporcji osób w wieku powyżej 65. roku życia w całości populacji⁴.

Tabela 1. Odsetek osób w wieku powyżej 65 lat w całości populacji w państwach członkowskich Unii Europejskiej w latach 1950–2010 i latach 2020–2060 (prognoza)

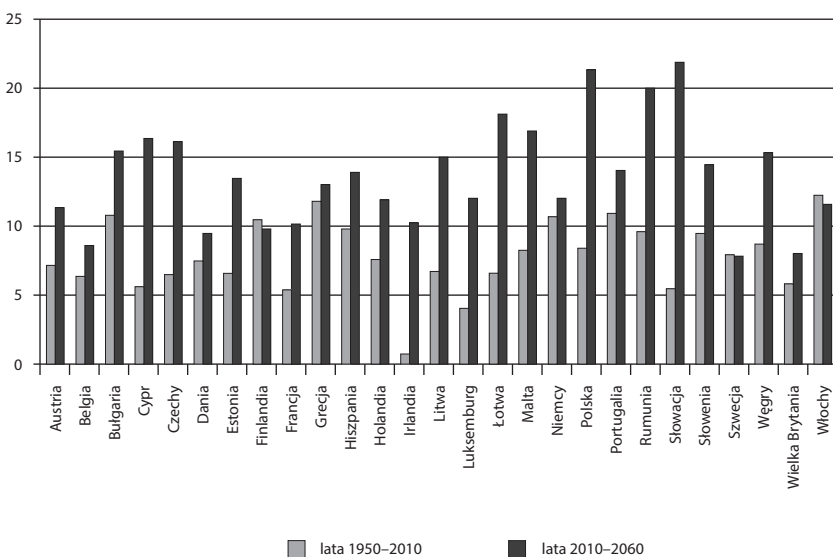
Kraj	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Austria	10	12	14	15	15	16	18	20	24	28	28	29
Belgia	11	12	13	14	15	17	17	19	23	24	25	26
Bułgaria	7	8	10	12	13	17	18	21	24	27	31	33
Cypr	6	6	10	9	10	10	12	17	20	21	24	28
Czechy	8	9	12	14	13	14	15	20	22	25	29	31
Dania	9	11	12	14	16	15	17	20	23	25	25	26
Estonia	11	11	12	13	12	15	17	19	23	25	28	31
Finlandia	7	7	9	12	13	15	17	22	25	26	26	27
Francja	11	12	13	14	14	16	17	20	23	26	26	27
Grecja	7	8	11	13	14	17	19	21	24	28	32	32
Hiszpania	7	8	10	11	14	17	17	19	23	28	32	31
Holandia	8	9	10	11	13	14	15	20	24	27	27	27
Irlandia	11	11	11	11	11	11	12	15	18	20	23	22
Litwa	9	8	10	11	11	14	16	18	22	26	28	31
Luksemburg	10	11	13	14	13	14	14	16	20	23	25	26
Łotwa	11	11	12	13	12	16	18	19	23	27	31	36
Malta	6	7	9	10	10	11	14	21	24	25	28	31
Niemcy	10	12	14	16	15	16	20	23	28	32	32	33
Polska	5	6	8	10	10	12	14	18	23	25	31	35
Portugalia	7	8	10	12	14	16	18	21	24	28	31	32
Rumunia	5	7	9	10	10	13	15	18	20	26	31	35
Słowacja	7	7	9	10	10	11	12	16	21	24	30	34
Słowenia	7	8	10	11	11	14	17	20	24	28	31	31
Szwecja	10	12	14	16	18	17	18	21	23	24	25	26
Węgry	8	9	12	13	13	15	17	20	22	25	29	32
Wielka Brytania	11	12	13	15	16	16	17	19	21	23	23	25
Włochy	8	10	11	13	15	18	20	22	26	30	32	32

Źródło: lata 1950–2010 – na podstawie Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, *World Population Prospects: The 2010 Revision*, esa.un.org/wpp/Other-Information/faq.htm; lata 2020–2060 na podstawie – Komisja Europejska, *The 2012 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2010–2060)*, „European Economy” 2012, No. 2, tabela A12.

⁴ Niniejsze opracowanie używa prognoz opublikowanych przez Komisję Europejską, ponieważ metodologia w nich stosowana jest spójna dla wszystkich państw członkowskich. Należy podkreślić, że szacunki oparte na tych prognozach mogą się różnić od innych prognoz, co wynika z odmienności przyjętych założeń.

Dane dla lat 1950–2010 zamieszczone w tabeli 1 potwierdzają, że starzenie się populacji dotknęło wszystkie kraje Unii Europejskiej. Czynniki różnicującymi są natomiast punkt wyjścia i dynamika procesu. W roku 1950 kraje takie jak Polska czy Rumunia charakteryzowały się najniższym odsetkiem osób w wieku powyżej 65 lat, podczas gdy Belgia, Francja czy Wielka Brytania – najwyższym. Jeśli chodzi zaś o dynamikę wzrostu udziału populacji osób starszych, proces ten w najmniejszym stopniu dotyczył Irlandii (wzrost o 1 punkt procentowy). Największy przyrost odsetka osób starszych odnotowano we Włoszech i Grecji (zmiana o 12 pkt proc.). Przeciętnie dla analizowanego okresu wzrost ten wyniósł 8 pkt proc. (zmiany ilustruje wykres 1).

Wykres 1. Zmiana odsetka osób w wieku powyżej 65 lat w całości populacji w państwach członkowskich Unii Europejskiej w latach 1950–2010 i latach 2010–2060 (prognoza), punkty procentowe



Źródło: jak pod tabelą 1.

Jeśli przyjmiemy za punkt wyjściowy rok 2010, zauważymy, że prognozowana w tabeli 1 dynamika procesu starzenia się społeczeństw europejskich jest większa, ponadto występują jej regionalne zróżnicowania. Analiza szacunków wskazuje, że obecnie kraje Europy Środkowo-Wschodniej charakteryzują się stosunkowo niskim udziałem osób w wieku powyżej 65 lat w populacji w porównaniu z krajami zachodnioeuropejskimi. Natomiast

w perspektywie roku 2060 prognozy wskazują, że proces starzenia się populacji będzie bardziej zaawansowany w pierwszej grupie krajów niż w drugiej. Na przykład, szacuje się, że w Polsce udział osób w wieku ponad 65 lat wzrośnie z ok. 14% w 2010 r. do ok. 35% w roku 2060. Oznacza to wzrost o 21 pkt proc. Według przedstawionej prognozy wyższy przyrost udziału osób starszych nastąpi tylko na Słowacji (wzrost o 22 pkt proc.). Z kolei do grupy krajów z najmniejszą dynamiką przyrostu należą Szwecja i Wielka Brytania (wzrost o 8 pkt proc.). Prognozowany przeciętny udział osób w wieku powyżej 65 lat pomiędzy rokiem 2010 i 2060 ma wzrosnąć o 14 pkt proc. Zauważalny jest zatem wzrost dynamiki pomiędzy okresami 1950–2010 i 2010–2060 – proces starzenia się europejskich społeczeństw przyspiesza we wszystkich krajach z wyjątkiem Finlandii i Włoch. Kraje, w których prognozowana zmiana dynamiki jest największa, to Słowacja i Polska.

Starzenie się populacji ma zasadniczy wpływ na funkcjonowanie społeczeństw, ponieważ zasadniczo zmienia się relacja pomiędzy wielkością grupy czynnej zawodowo a wielkością grupy osób, które zaprzestały aktywności ekonomicznej. Tendencję tę przedstawia tabela 2, prezentując zmianę współczynnika obciążenia demograficznego (stosunku liczby osób w wieku powyżej 65 lat do liczby osób w wieku 15–64 lata) dla lat 1950–2010 oraz prognozę dla lat 2020–2060. W okresie 1950–2010 we wszystkich analizowanych krajach z wyjątkiem Irlandii wskaźnik obciążenia demograficznego wzrósł średnio o 11 pkt proc. Prognoza Komisji Europejskiej szacuje, że w okresie 2010–2060 będziemy mieli do czynienia ze znacznie szybszym wzrostem tego wskaźnika – średnio dla 27 krajów członkowskich Unii Europejskiej ma on wzrosnąć o 31 pkt proc.

Gdy populacja jest młoda, mamy do czynienia z dużą liczbą osób pracujących, które poprzez odprowadzane podatki i składki finansują świadczenia i usługi społeczne⁵. W sytuacji zaś, w której populacja jest relatywnie starsza, zmniejsza się baza podatkowa z powodu odejścia z pracy zarobkowej przez osoby w podeszłym wieku. Z punktu widzenia wydatków społecznych starzenie się populacji zmienia ich strukturę, ponieważ coraz większa część nakładów przeznaczona jest na grupę osób nieaktywnych zawodowo. Nietrudno zauważyć, że starzenie się populacji ma wpływ zarówno na przychody szeroko rozumianego systemu polityki społecznej (zmniejszanie się liczebności grupy finansującej), jak i strukturę jego wydatków (zwiększanie się grupy korzystającej z usług i transferów pieniężnych)⁶.

⁵ J. Lynch, *Age in the welfare state: the origins of social spending on pensioners, workers, and children*, Cambridge University Press, Cambridge, New York 2006.

⁶ J.H. Schulz, *The economics of aging*, Auburn House, Westport, 1995.

Tabela 2. Wskaźnik obciążenia demograficznego w krajach Unii Europejskiej w latach 1950–2010 i w latach 2010–2060 (prognoza)

Kraj	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Austria	16	19	23	24	22	23	26	30	38	48	48	51
Belgia	16	19	21	22	22	26	27	30	38	40	43	45
Bułgaria	10	11	14	18	20	24	25	33	38	45	57	61
Cypr	10	10	17	14	15	15	16	26	31	33	40	49
Czechy	12	14	18	21	19	20	21	31	34	41	51	56
Dania	14	17	19	22	23	22	25	32	38	42	41	45
Estonia	17	16	18	19	18	23	25	30	37	41	49	56
Finlandia	11	12	14	18	20	22	26	37	43	45	45	47
Francja	17	19	21	22	21	25	26	33	39	45	45	47
Grecja	11	13	17	21	20	25	28	33	39	49	57	57
Hiszpania	11	13	15	18	21	25	25	29	36	47	58	55
Holandia	12	15	16	17	19	20	23	31	40	47	46	48
Irlandia	18	19	19	18	18	17	17	24	28	33	40	37
Litwa	15	12	16	17	16	21	23	27	35	43	48	56
Luksemburg	14	16	19	20	19	21	20	24	30	37	42	44
Łotwa	18	16	18	19	18	23	26	28	36	44	55	69
Malta	10	13	14	14	15	17	20	33	39	40	47	56
Niemcy	14	17	22	24	22	24	31	36	47	58	57	59
Polska	8	9	13	15	16	18	19	27	36	40	54	66
Portugalia	11	13	16	18	21	24	27	32	38	47	55	57
Rumunia	8	10	13	16	16	20	21	27	30	41	54	65
Słowacja	10	11	14	16	16	16	17	24	33	38	52	63
Słowenia	11	12	15	17	16	20	24	31	39	47	56	57
Szwecja	15	18	21	25	28	27	28	34	38	41	42	46
Węgry	12	14	17	21	20	22	24	30	34	40	50	57
Wielka Brytania	16	18	21	23	24	24	25	30	34	39	39	42
Włochy	12	15	17	21	22	27	31	34	42	52	57	57

Źródło: jak pod tabelą 1.

Na zmiany opisane powyżej szczególnie wrażliwe jest finansowanie usług ochrony zdrowia, opieki długoterminowej, a także systemów emerytalnych. Z punktu widzenia finansów państwa zwłaszcza finansowanie świadczeń pieniężnych dla osób starszych jest dużym wyzwaniem⁷. Wynika to z dwóch przesłanek. Po pierwsze, w okresie powojennym większość systemów emerytalnych państw dzisiejszej Unii Europejskiej była finansowana metodą repartycyjną, w której składki używane są do finansowania bieżąco wypłacanych świadczeń.

⁷ OECD, *Pensions at a Glance 2011: Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries*, OECD Publishing, Paris 2011.

Po drugie, wydatki na cele emerytalne stanowią jedną z największych pozycji w budżetach wydatków na cele społeczne. Każde zatem zachwianie równowagi finansowej wyrażające się deficytem systemu emerytalnego może mieć wpływ na sytuację finansów publicznych⁸. Dynamikę tych zmian dla najbliższych dekad prezentuje tabela 3, oparta na szacunkach z prognozy przygotowanej dla Komisji Europejskiej. W tabeli przedstawiono zmianę wskaźnika obciążenia systemowego, czyli proporcję liczby osób pobierających emerytury (szacowanej według obecnie obowiązujących zasad przechodzenia na emeryturę) do liczby osób odprowadzających składki. Zwłaszcza dla wskaźnika obciążenia systemowego widoczny jest wpływ zmian demograficznych na sytuację finansową instytucji zarządzających ubezpieczeniem emerytalnym. Podwyższenie wieku emerytalnego jest najprostszym sposobem na poprawę finansów systemów emerytalnych – poprzez ograniczenie przyrostu liczby emerytów i zmniejszenie tempa spadku liczby osób finansujących świadczenia maleje także dynamika wzrostu wskaźnika obciążenia systemowego.

Osoby odpowiedzialne za kształtowanie polityki emerytalnej (poza możliwością dofinansowania budżetu systemu emerytalnego długiem publicznym) stają przed alternatywą podnieść składki (podatki) lub obniżyć wysokość świadczeń. Podnoszenie wieku emerytalnego czy zwiększanie ekwiwalentności świadczeń i składek stanowią drugi, komplementarny kierunek reform. Trzecim kierunkiem jest prywatyzacja ubezpieczenia ryzyka od starości poprzez uzupełnianie istniejących rozwiązań ubezpieczeniem świadczonym przez prywatne firmy ubezpieczeniowe lub też częściowa prywatyzacja publicznego systemu emerytalnego⁹.

W piśmiennictwie na temat demograficznego wymiaru reformy emerytalnej wskazuje się, że starzenie się społeczeństwa jest prezentowane jako obiektywna „presja problemu”, który powinien zostać rozwiązany¹⁰. Tymczasem takie podejście pomija rolę czynników politycznych, które, jak pokazuje doświadczenie wielu krajów, w zasadniczy sposób zmodyfikować mogą kształt reformy, jaki wynikałby tylko z występowania czynników demograficznych. Innymi słowy, reformatorzy systemów emerytalnych muszą liczyć się z często skutecznym sprzeciwem wielu aktorów (np. związków zawodowych, organizacji emerytów, osób zarządzających instytucjami

⁸ G. Bonoli, T. Shinkawa, *Population ageing and the logics of pension reform in Western Europe, East Asia and North America* [w:] *Ageing and Pension Reform Around the World. Evidence from Eleven Countries*, G. Bonoli, T. Shinkawa (red.), Edward Elgar, Cheltenham 2005.

⁹ M.A. Orenstein, *Privatizing pensions: the transnational campaign for social security reform*, Princeton University Press, Princeton 2008.

¹⁰ J.H. Schulz, *The economics*, *op. cit.*

Tabela 3. Prognozowana stopa obciążenia systemowego w państwach członkowskich Unii Europejskiej w latach 2010–2060

Kraj	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Austria	171	153	132	124	115	112
Belgia	167	128	117	117	113	110
Bułgaria	129	131	123	114	101	99
Cypr	355	296	238	193	148	123
Czechy	177	170	160	151	136	129
Dania	97	77	79	81	87	94
Estonia	149	151	150	140	124	113
Finlandia	173	153	136	136	135	129
Francja	167	159	146	136	132	130
Grecja	177	180	170	146	129	130
Hiszpania	240	225	193	153	128	126
Holandia	338	295	257	237	238	238
Irlandia	278	239	241	216	191	196
Litwa	134	130	122	111	101	91
Luksemburg	239	206	160	133	116	107
Łotwa	152	156	146	130	104	92
Malta	186	167	162	156	139	116
Niemcy	162	151	125	110	107	105
Polska	171	166	145	122	99	89
Portugalia	159	138	121	101	90	86
Rumunia	95	92	88	81	76	74
Słowacja	164	146	123	100	82	74
Słowenia	154	127	114	98	87	86
Szwecja	249	210	185	171	167	154
Węgry	131	135	132	115	100	91
Wielka Brytania	bd.	bd.	bd.	bd.	bd.	bd.
Włochy	147	167	160	139	130	136

Uwagi. Bd. – brak danych; dane dla Szwecji pochodzą z: Komisja Europejska, *The 2009 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008–2060)*. Statistical Annex, Bruksela 2009, tabela A70.

Źródło: na podstawie Komisja Europejska, *The 2012 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2010–2060)*, „European Economy” 2012, No. 2, tabela A86.

ubezpieczenia społecznego). Rezultatem takiej sytuacji są reformy, które w dużej mierze zależą od lokalnych warunków politycznych, sytuacji na rynku pracy (np. wskaźnika zatrudnienia dla poszczególnych grup wiekowych lub zawodowych czy wydajności pracy), struktury opodatkowania, jak również instytucjonalnej architektury samego systemu emerytalnego¹¹.

¹¹ P. Pierson, *Post-Industrial Pressures on the Mature Welfare States* [w:] *The New Politics of Welfare States*, P. Pierson (red.), Cambridge University Press, Cambridge 2001.

Niemniej należy podkreślić, że starzenie się społeczeństw jest jednym z najczęściej używanych argumentów w debacie na temat konieczności reform systemów emerytalnych¹², zarówno w krajowych dyskusjach, jak i na forum międzynarodowym¹³.

Reformy systemów emerytalnych w Unii Europejskiej

Reformy systemów emerytalnych, które uzasadniano przeciwdziałaniem skutkom starzenia się populacji, podjęto w większości państw członkowskich Unii Europejskiej. Jak wspomniano, w wielu państwach UE zdano sobie sprawę, że starzenie się społeczeństwa będzie stanowić wyzwanie dla funkcjonowania ich systemów polityki społecznej, zwłaszcza systemów emerytalnych. Należy podkreślić, że w większości krajów, szczególnie Europy Zachodniej, reformom systemu emerytalnego towarzyszyły reformy jego otoczenia, zwłaszcza rynku pracy. Głównym ich zamierzeniem było podniesienie wskaźnika aktywności zawodowej obywateli, m.in. poprzez zmianę podziału ról w gospodarstwie domowym (np. opieka nad dziećmi) czy wdrażanie systemów kształcenia ustawicznego¹⁴. Poniżej zaprezentowane są główne zmiany w systemach emerytalnych wybranych krajów europejskich, poczynając od lat 80. XX wieku.

Wielka Brytania

Rozwój brytyjskiego systemu emerytalnego tradycyjnie charakteryzował się ograniczaniem wpływu tego systemu na finanse publiczne. Z punktu widzenia architektury systemu oznaczało to relatywnie niewielkie znaczenie świadczeń pochodzących z instytucji publicznych. Jednym z zasadniczych elementów tego systemu, oprócz wprowadzonych w 1946 r. jednolitych świadczeń bazowych (*Basic State Pension*), były uzupełniające je od 1975 r. świadczenia o wysokości uzależnionej od poprzednio uży-

¹² G. Bonoli, T. Shinkawa, *Population ageing*, *op. cit.*

¹³ World Bank, *Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth*, World Bank and Oxford University Press, New York, Oxford, 1994; P. Pochet, *Pensions: The European Debate* [w:] *Pension Security in the 21st Century. Redrawing the Private-Public Debate*, G.L. Clark, N. Whiteside (red.), Oxford University Press, Oxford 2003; OECD, *Pensions at a glance*, *op. cit.*; Komisja Europejska, *Biała Księga. Plan na rzecz adekwatnych, bezpiecznych i stabilnych emerytur*, Bruksela 2012.

¹⁴ M. Schludi, *The reform of Bismarckian pension systems: a comparison of pension politics in Austria, France, Germany, Italy and Sweden*, Amsterdam University Press, Amsterdam 2005.

skiwanego dochodu (*State Earnings-Related Pensions Scheme – SERPS*)¹⁵. Stopa zastąpienia świadczeń, czyli relacja pomiędzy emeryturą otrzymaną z SERPS a uprzednio uzyskiwanym wynagrodzeniem, miała wynosić ok. 25%. Wysokość świadczeń z obydwu filarów była niska, co tworzyło system zachęt dla dodatkowego oszczędzania, zwłaszcza w formie ubezpieczeń zakładowych¹⁶.

Dzisiejszy system emerytalny w Wielkiej Brytanii składa się z trzech filarów. Pierwszy filar tworzą dwa elementy. Element pierwszy stanowi świadczenie bazowe o jednolitym poziomie, obejmujące całą populację w wieku produkcyjnym. Świadczenie bazowe pochodzi z części składki finansującej także inne ryzyka socjalne (*National Insurance Contribution*). Co istotne, prawo do świadczeń przysługuje również zależnym małżonkom, w tym rozwiedzionym i wdowcom/wdowom¹⁷. Drugim elementem obecnego pierwszego filara jest świadczenie, którego wysokość jest uzależniona od uprzednio uzyskiwanych dochodów (*State Second Pension*), które zastąpiło SERPS. Wszystkie osoby, które uczestniczą w pierwszym komponentie, należą również do drugiego, z wyjątkiem osób samozatrudnionych. Co ważne, osoby uczestniczące w *State Second Pension* mogą z niego przejść do innych programów lub planów emerytalnych. Pozostałe dwa filary ubezpieczenia składają się z programów zakładowych i prywatnych planów emerytalnych¹⁸.

Podobnie jak w innych przypadkach opisanych w tym artykule, główne reformy systemu emerytalnego przebiegały w dwóch przeciwstawnych kierunkach. Pierwszy kierunek dotyczył zwiększania (umiarkowanego) bezpieczeństwa emerytalnego, polegającego na podnoszeniu wysokości świadczeń z systemu zarządzanego przez władze publicznej, drugi zaś – ograniczania wpływu systemu emerytalnego na finanse publiczne poprzez zwiększanie możliwości alternatywnego ubezpieczenia. Specyficzną cechą reform w Wielkiej Brytanii w ostatnich dekadach było zwiększanie roli prywatnych instytucji sektora finansowego w świadczeniu usług ubezpieczenia emerytalnego¹⁹.

¹⁵ L. Hannah, *Inventing retirement: the development of occupational pensions in Britain*, Cambridge University Press, Cambridge, New York 1986.

¹⁶ H. Hecló, *Modern social politics in Britain and Sweden: from relief to income maintenance*, Yale University Press, New Haven 1974.

¹⁷ C. Emmerson, *Pension Reform in the United Kingdom: Increasing the Role of Private Provision?* [w:] *Pension Security in the 21st Century. Redrawing the Private-Public Debate*, G.L. Clark, N. Whiteside (red.), Oxford University Press, Oxford 2003.

¹⁸ P. Taylor-Gooby, *UK pension reform: A test case for a liberal welfare state?* [w:] *Ageing and Pension Reform Around the World. Evidence from Eleven Countries*, G. Bonoli, T. Shinkawa (red.), Edward Elgar, Cheltenham 2005.

¹⁹ C. Emmerson, *Pension Reform*, *op. cit.*

Jedną z zasadniczych kwestii dla rządu M. Thatcher było dokonanie zmian mechanizmów systemu emerytalnego, które prowadziły wcześniej do wzrostu wydatków w warunkach wysokiej inflacji. Interesujące rozwiązanie zaproponowano też w kwestii wyrównywania wieku emerytalnego – związki zawodowe postulowały obniżenie wieku emerytalnego mężczyzn z 65 do 60 lat. Efektem działań komisji rządowych była zielona księga z 1985 r., w której sformułowano postulat ograniczenia wydatków na świadczenia emerytalne poprzez możliwość przenoszenia części uprawnień do prywatnego sektora (*contracting-out*)²⁰.

Biała księga z grudnia 1985 r. była rezultatem krytyki pod adresem rządu zgłoszonej przez pracodawców i sektor ubezpieczeniowy, która dotyczyła zwłaszcza dużych wymagań określonych dla sektora prywatnego. Chodziło o wymóg ponoszenia ryzyka inwestycyjnego w sytuacji gwarantowania wysokości emerytur przez pracodawców, co wynikało z konieczności oferowania programów emerytalnych opartych na zasadzie zdefiniowanego świadczenia. W białej księdze zaproponowano, by programy emerytalne oferowane przez pracodawców były oparte na zasadzie zdefiniowanej składki zamiast dotychczasowego obowiązku oparcia programów emerytalnych na zasadzie zdefiniowanego świadczenia. Jednocześnie zaproponowano wzmocnienie ekwiwalentności składek i świadczeń emerytalnych oferowanych przez drugi filar poprzez wydłużenie okresu, na podstawie którego wyliczano wysokość świadczeń z 20 najlepszych lat do całego czasu trwania aktywności zawodowej. Wprowadzonym zmianom towarzyszyła niższa składka na ubezpieczenie społeczne²¹.

Kolejna fala reform systemu emerytalnego w Wielkiej Brytanii nastąpiła w 1995 r. Zmiany dotyczyły uściślenia reżimu regulacyjnego sektora prywatnego przez ograniczenie możliwości inwestowania pracowniczych oszczędności emerytalnych w firmy należące do pracodawcy oferującego program emerytalny, wymóg tworzenia rezerw finansowych, wprowadzenie niezależnego nadzoru i informacji aktuarialnej oraz wzmocnienie roli pracowników w zarządzaniu programem emerytalnym. Drugim istotnym elementem reformy było podniesienie wieku emerytalnego kobiet z 60 do 65 lat, jak również wydłużenie obowiązkowego okresu składkowego z 39 do 44 lat pomiędzy rokiem 2010 a 2020²². Do pakietu reform nale-

²⁰ P. Taylor-Gooby, *UK pension reform, op. cit.*

²¹ I. Schulze, M. Moran, *United Kingdom: pension politics in an adversarial system* [w:] *The Handbook of West European Pension Politics*, E.M. Immergut, K.M. Anderson, I. Schulze (red.), Oxford University Press, Oxford 2007.

²² M.A. Powell, *Modernising the welfare state: the Blair legacy*, Policy Press, Bristol 2008.

żały również zmiany w SERPS, polegające na mniej korzystnym sposobie indeksacji oszczędności emerytalnych (przez obniżenie współczynnika waloryzacji o punkty procentowe), wpływającym negatywnie zwłaszcza na poziom świadczeń osób o najniższych dochodach, oraz ułatwienie prywatnego przenoszenia części składki z SERPS do sektora prywatnego. Istotną zmianą było też zniesienie gwarantowanej emerytury minimalnej (*Guaranteed Minimum Pension*), którą musiał zapewniać (i indeksować jej wartość w stosunku do wzrostu inflacji nieprzekraczającego 3% rocznie) pracodawca oferujący zakładowe programy emerytalne. Przy wysokich poziomach inflacji kwota świadczenia minimalnego była gwarantowana przez państwo, co tworzyło presję na wzrost wydatków emerytalnych²³.

Zmiany wprowadzone w roku 1999 szły w kierunku zwiększania zabezpieczenia emerytalnego dla osób o niskich dochodach, gdyż wysokie opłaty administracyjne zniechęcały je do uczestnictwa w programach zakładowych. Planowano to uczynić przez zastąpienie SERPS *State Second Pension*, jak również stworzenie możliwości oszczędzania na emeryturę dzięki programom emerytalnym *Stakeholder Pension*²⁴.

Reforma z 2007 r. była kontynuacją zmian mających na celu zwiększenie zakresu podmiotowego zarówno *State Pension*, jak i *State Second Pension*. Obok zmian dotyczących skracania stażu wymaganego do otrzymania świadczenia i wyrównania go dla obu płci najistotniejsza zmiana dotyczyła podnoszenia wieku emerytalnego dla kobiet z 60 do 65 lat do 2020 r. oraz dalszego podnoszenia wieku emerytalnego do 68 lat w latach 2024–2046²⁵. Zmiana prawa emerytalnego z roku 2011 przyspieszyła dynamikę dochodzenia do wieku emerytalnego 66 lat dla obu płci (do 2020 r.) i tym samym spowolniła proces podnoszenia wieku do 68 lat²⁶.

Włochy

Od początku funkcjonowania włoski system emerytalny składał się z odrębnych komponentów obejmujących wysoko wykwalifikowanych pracowników oraz robotników. Po II wojnie światowej finansowanie emerytur zostało oparte na zasadzie mieszanej, łączącej elementy repartycyjne i kapitałowe, a od końca lat 60. XX wieku – wyłącznie repartycyjnej. Jednocześnie stopniowo wzrastał zakres podmiotowy systemu emerytalnego:

²³ C. Emmerson, *Pension Reform*, *op. cit.*

²⁴ I. Schulze, M. Moran, *United Kingdom*, *op. cit.*

²⁵ DWP, *The Pensions Act 2007*, <http://www.dwp.gov.uk/policy/pensions-reform/the-pensions-act-2007/> [dostęp 14 lutego 2012 r.].

²⁶ DWP, *The Pensions Act 2011*, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/19/contents/enacted> [dostęp 22 kwietnia 2012 r.].

zostali nim objęci m.in. rolnicy i rzemieślnicy²⁷. Jeśli chodzi o regulacje dotyczące emerytur, to w latach 50. wprowadzono korzystne zasady przechodzenia na emeryturę dla pracowników sektora publicznego, którzy mogli przejść na emeryturę po 20 latach pracy, dekadę później zaś przyznano emerytury dla innych pracowników legitymujących się stażem 35 lat pracy²⁸. Również w latach 60. wprowadzono świadczenie mające zapobiegać ubóstwu, które było dostępne wyłącznie dla osób mających dochód poniżej określonego poziomu (oparte zatem na teście dochodu). Główną rolę we włoskim systemie odgrywał przede wszystkim filar publiczny, a rola świadczeń pracowniczych oferowanych przez zakłady pracy była do lat 90. marginalna²⁹.

Obecnie nadal główną rolę we włoskim systemie odgrywa filar publiczny, niemniej coraz bardziej na znaczeniu zyskują dodatkowe, nieobowiązkowe, ale subsydiowane przez państwo elementy systemu (składki na dobrowolne ubezpieczenie emerytalne podlegają odpisowi od podstawy opodatkowania). Specyficznym rozwiązaniem obecnym we włoskim systemie emerytalnym jest tzw. *Trattamento di fine rapporto*, rodzaj obowiązkowej odprawy, którą firmy wypłacają, gdy pracownicy przechodzą do innego pracodawcy lub gdy odchodzą na emeryturę³⁰.

Wewnętrzne zróżnicowanie systemu (różne wysokości składek i różny wiek emerytalny), a zwłaszcza możliwość wczesnego przechodzenia na emeryturę, niosło zagrożenie gwałtownego wzrostu wydatków na cele emerytalne³¹. Pierwsze dyskusje o tym problemie odbyły się w na początku lat 80., i dotyczyły ujednoczenia zasad emerytalnych, jak również podniesienia wieku emerytalnego do 60 lat dla mężczyzn i 55 lat dla kobiet w systemie dla pracowników sektora prywatnego, lecz nie zakończyły się fundamentalnymi reformami³².

²⁷ M. Ferrera, M. Jessoula, *Reconfiguring Italian pensions: From policy stalemate to comprehensive reforms* [w:] *Ageing and Pension Reform Around the World*, G. Bonoli, T. Shinkawa (red.), Edward Elgar, Cheltenham 2005.

²⁸ W. Thompson, *The political economy of reform: lessons from pensions, product markets and labour markets in ten OECD countries*, OECD Publishing, Paris 2009.

²⁹ D. Franco, N. Sartor, *NDC in Italy: Unsatisfactory Present, Uncertain Future* [w:] *Pension Reform Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*, R. Holzmann, E. Palmer (red.), World Bank, Washington 2006.

³⁰ M. Ferrera, M. Jessoula, *Reconfiguring Italian*, *op. cit.*

³¹ *Ibidem.*

³² M. Schludi, *The reform of Bismarckian pension systems: a comparison of pension politics in Austria, France, Germany, Italy and Sweden*, Amsterdam University Press, Amsterdam 2005.

Zasadnicze zmiany w systemie emerytalnym Włoch wprowadzono na początku lat 90., skupiając się zarówno na krótkookresowych oszczędnościach, jak i dalekosiężnych zmianach³³. Pierwsza kwestia dotyczyła zawieszenia indeksacji świadczeń i zmiany wskaźnika, na podstawie którego określano poziom zmiany: dokonano przejścia z indeksacji opartej na połączonym wzroście cen i wynagrodzeń do indeksacji cenowej³⁴. Druga grupa działań modyfikowała zasady systemu. W 1992 r. znacznie zwiększono ekwiwalentność pomiędzy składkami i świadczeniami poprzez wydłużenie okresu referencyjnego przy wyznaczaniu wysokości świadczeń: w przypadku pracowników sektora prywatnego z 5 do 10 lat, a w przypadku pracowników sektora publicznego z ostatniego roku zatrudnienia również do 10 lat. Osobom, które wchodziły na rynek pracy, świadczenie obliczane będzie na podstawie przebiegu całej kariery zawodowej³⁵. Ponadto wydłużono minimalny okres składkowy z 15 do 20 lat i okres konieczny do uzyskania świadczeń dla pracowników sektora publicznego oraz podniesiono wiek emerytalny do 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn w sektorze prywatnym. W przypadku sektora publicznego wiek został zrównany na poziomie 65 lat³⁶. Wszystkim tym zmianom towarzyszył długi okres przejściowy³⁷.

Kolejna fala reform nastąpiła w roku 1995, kiedy zmieniono sposób określania świadczeń ze zdefiniowanego świadczenia na zdefiniowaną składkę dla większości pracowników (sektor prywatny, publiczny i samozatrudnieni). Ponieważ finansowanie pozostało repartycyjne, od połowy lat 90. mamy do czynienia we Włoszech z systemem nominalnie zdefiniowanej składki³⁸. Reforma objęła bezpośrednio tylko osoby dopiero wchodzące na rynek pracy, osoby z okresem składkowym powyżej 18 lat nie są nią objęte, natomiast osoby z mniejszym stażem składkowym są objęte reformą tylko częściowo. Dodatkowymi elementami reformy z 1995 r. są: wydłużenie minimalnego okresu składkowego z 35 do 40 lat, wprowadzenie „kredytów” za opiekę na dzieckiem polegających na korzystniejszym

³³ M. Jessoula, T. Alti, *Italy: An Uncompleted Departure from Bismarck* [w:] *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe*, B. Palier (red.), Amsterdam University Press, Amsterdam 2010.

³⁴ M. Ferrera, M. Jessoula, *Italy: a narrow gate for path-shift* [w:] *The Handbook of West European Pension Politics*, E. M. Immergut, K. M. Anderson, S. Isabelle (red.), Oxford University Press, Oxford 2007.

³⁵ M. Ferrera, E. Gualmini, *Rescued by Europe?: social and labour market reforms in Italy from Maastricht to Berlusconi*, Amsterdam University Press, Amsterdam 2004.

³⁶ M. Schludi, *The reform*, op. cit.

³⁷ D. Franco, N. Sartor, *NDC in Italy*, op. cit.

³⁸ *Ibidem*.

obliczeniu wysokości emerytury, podniesienie składki na ubezpieczenie emerytalne, zastąpienie minimalnego świadczenia (wprowadzonego w latach 60.), opartego na teście dochodu skierowanego tylko do osób ubezpieczonych, nowym, również opartym na teście dochodu, ale obejmującym wszystkich Włochów powyżej 65. roku życia³⁹.

Zmianom dotyczącym obowiązkowego systemu publicznego towarzyszyło wzmocnienie roli dodatkowych ubezpieczeń: składka na *Trattamento di fino rapporto* może być użyta do finansowania świadczeń z dodatkowych funduszy emerytalnych, a dodatkowe środki przekazywane na ten cel przez pracowników mogą być odpisane od podstawy opodatkowania. Zmiany wprowadzone w 2004 r. dotyczyły głównie wydłużenia aktywności zawodowej. W pierwszej fazie następowało to dzięki wprowadzeniu specjalnego odliczenia od podstawy obliczania podatkowego w wysokości składki na cele emerytalne. W drugiej zaś – dzięki objęciu części roczników wyłączonych z reformy z 1995 r. podniesieniem wieku emerytalnego i wydłużaniu okresu bazowego, na podstawie którego określa się wysokość świadczenia (będących częścią reformy z 1995 r.)⁴⁰.

Francja

Francuski system emerytalny charakteryzuje się wewnętrznym zróżnicowaniem ze względu na przynależność do różnych grup zawodowych. Również organizacja francuskiego systemu jest złożona. Pierwszą warstwę stanowią świadczenia podstawowe. Drugą warstwę stanowi komponent uzupełniający dla różnych grup zawodowych zatrudnionych w sektorze publicznym⁴¹.

Możemy wyróżnić cztery podstawowe kategorie grup zawodowych objętych zabezpieczeniem emerytalnym:

- osoby zatrudnione w sektorze prywatnym – w tym wypadku mamy do czynienia z filarem podstawowym obejmującym wszystkich zatrudnionych oraz filarami uzupełniającymi, obejmującymi pracowników i personel na wyższych stanowiskach. Grupa ta stanowi ok. 65% wszystkich zatrudnionych,
- osoby zatrudnione w sektorze publicznym – ta grupa objęta jest świadczeniami przyznawanymi na korzystniejszych zasadach w porównaniu z osobami zatrudnionymi w sektorze prywatnym,

³⁹ M. Ferrera, E. Gualmini, *Rescued by Europe?*, *op. cit.*

⁴⁰ M. Ferrera, M. Jessoula, *Italy*, *op. cit.*

⁴¹ B. Palier, *The Dualizations of the French Welfare System* [w:] *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe*, B. Palier (red.), Amsterdam University Press, Amsterdam 2010.

- osoby zatrudnione w rolnictwie – ok. 3% populacji,
- osoby, które nie otrzymują wynagrodzenia i samozatrudnione⁴².

Nakładanie się warstw zabezpieczenia emerytalnego i przynależność do jednej z czterech wymienionych kategorii powoduje, że emerytury mają zróżnicowaną wysokość w wypadku osób mających podobny poziom wynagrodzeń, staż pracy itd. Jak wspomniano, najbardziej korzystne świadczenia wypłacane są pracownikom sektora publicznego – wynika to m.in. z krótszego okresu kwalifikującego do pobierania świadczenia, określania wysokości świadczenia, jak również wysokości składek⁴³.

Niektóre reformy systemu emerytalnego we Francji miały charakter sprzeczny z ogólną tendencją podnoszenia wieku emerytalnego i ograniczenia dostępu do świadczeń. Przykładem takiej reformy jest tzw. reforma Mauroy z 1982 r., w ramach której obniżono wiek emerytalny z 65 do 60 lat pod warunkiem posiadania określonego stażu pracy⁴⁴. Jednocześnie od tego momentu powstało wiele rządowych raportów wskazujących na fiskalne konsekwencje utrzymywania niezmiennego systemu emerytalnego. Zwłaszcza tzw. raport Schofflin z roku 1986 wskazywał, że w perspektywie 40–50 lat brak reform systemu emerytalnego wymusi podwyżkę składki o ok. 170%. Raport ten stał się podstawą dla reformy wprowadzonej w przez rząd E. Balladura w roku 1993⁴⁵. Reforma obejmowała głównie komponent bazowy dla pracowników sektora prywatnego: wydłużanie okresu, z którego wyliczano świadczenie z 10 najkorzystniejszych pod względem wynagrodzenia lat do 25 lat, wydłużenie stażu pracy uprawniającego do pełnej emerytury z 37,5 do 40 lat do 2003 r., indeksowanie świadczeń w odniesieniu do inflacji, a nie wzrostu wynagrodzeń oraz podwyższenie składki na Fundusz Solidarnościowy z 1,1 do 2,4% wynagrodzenia⁴⁶.

Kolejnym zasadniczym krokiem w unifikowaniu zasad funkcjonowania francuskiego systemu emerytalnego była reforma części dotyczącej pracow-

⁴² C. Mandin, B. Palier, *The politics of pension reform in France: The end of exceptionalism?* [w:] *Ageing and Pension Reform Around the World. Evidence from Eleven Countries*, G. Bonoli, T. Shinkawa (red.), Edward Elgar, Cheltenham 2005.

⁴³ B. Palier, *Facing the Pension Crisis in France* [w:] *Pension Security in the 21st Century. Redrawing the Public-Private Debate*, G.L. Clark, N. Whiteside (red.), Oxford University Press, Oxford 2003.

⁴⁴ B. Palier, *The Dualizations*, *op. cit.*

⁴⁵ C. Mandin, B. Palier, *The politics*, *op. cit.*

⁴⁶ E. da Conceição-Heldt, *France: the importance of the electoral cycle* [w:] *The Handbook of West European Pension Politics*, E. M. Immergut, K. M. Anderson, I. Schulze (red.), Oxford University Press, Oxford 2007.

ników sektora publicznego. Zadania tego podjął się rząd A. Juppé w roku 1995, planując podniesienie wymaganego okresu składkowego z 37,5 do 40 lat, wygaszanie uprawnień m.in. pracowników kolei do przechodzenia na emeryturę w wieku 50 lat, stworzenie niezależnej instytucji zarządzającej programami emerytalnymi oraz osłabienie roli związków zawodowych w zarządzaniu tymi programami. Plan rządu Juppé z 1995 r. nie powiódł się, podobnie jak próba wprowadzenia dodatkowych funduszy emerytalnych dla pracowników sektora prywatnego dwa lata później⁴⁷.

Kolejna próba reformy emerytalnej była przygotowana przez rząd premiera Raffarin w roku 2003. Plan ten miał ujednoczyć zasady przechodzenia na emeryturę osób zatrudnionych w sektorze publicznym. Ponownie plan zakładał wydłużenie okresów składkowych z 40 do 42 lat do roku 2020, określanie wysokości świadczeń na podstawie ostatnich trzech lat zatrudnienia od 2008 r., indeksację świadczeń na podstawie wskaźnika inflacji, wprowadzenie 3% dodatku za każdy przepracowany rok powyżej 60. roku życia, wcześniejsze emerytury dla osób, które rozpoczęły prace przed 15. rokiem życia, emeryturę minimalną równą 75% minimalnego wynagrodzenia dla osób o niskich dochodach, możliwość wstecznego opłacenia składek za 3 lata oraz możliwość dodatkowego ubezpieczenia w trzecim filarze, w postaci zróżnicowanych planów emerytalnych⁴⁸. Podczas negocjacji ze związkami zawodowymi utrzymano krótszy okres, na podstawie którego obliczano świadczenia, ale podniesiono minimalne świadczenie do 85% płacy minimalnej. Jednym z kluczowych elementów reformy, mających na celu wydłużenie aktywności zawodowej francuskich pracowników, była zmiana zapisu umożliwiającego zwalnianie pracownika, który nabył prawo do pełnej emerytury – zapisy reformy z 2003 r. umożliwiają zwolnienie pracownika dopiero w wieku 65 lat, mimo że nabył on prawo do świadczenia w wieku 60 lat⁴⁹. Reforma z 2010 r. podnosi wiek emerytalny z 60 do 62 lat do 2018 r. dla pracowników zarówno sektora publicznego, jak i prywatnego oraz wiek upoważniający do pełnej emerytury z 65 do 67 lat⁵⁰.

Szwecja

Szwedzki system emerytalny do połowy lat 90. XX wieku składał się z komponentu bazowego o jednolitej dla wszystkich kwocie, współfinansowanego z budżetu, oraz dodatkowego elementu, którego wysokość zależała

⁴⁷ B. Palier, *Facing the Pension*, *op. cit.*

⁴⁸ B. Palier, *The Dualizations*, *op.cit.*

⁴⁹ E. da Conceição-Heldt, *France*,

⁵⁰ S. Jean, *Reform of state pension system despite strong opposition*, <http://www.eurofound.europa.eu/euro/2010/12/articles/fr1012011i.htm> [dostęp 14 lutego 2012r.].

od osiągniętych dochodów *Allmän Tilläggspension* (ATP), finansowanego ze składek pracodawców. Istotne było, że składki na ATP nie tylko służyły finansowaniu świadczeń, lecz również tworzeniu rezerwy w specjalnych funduszach (AP). Warto podkreślić, że do połowy lat 70. wiek emerytalny w Szwecji wynosił 67, po czym obniżono go do 65 lat⁵¹.

Reformę emerytalną z końca lat 90. poprzedziła seria zmian odnoszących się do mniej korzystnego indeksowania wysokości świadczeń i zmniejszenia kwoty emerytur częściowych w latach 80. oraz „pakiet kryzysowy” z początku następnej dekady. Istotą pakietu było ograniczenie wzrostu kwoty bazowej w latach 1993–1998, na podstawie której określano wysokość świadczeń (indeksacja nie podążała w pełni za wzrostem inflacji), jak również ograniczanie wysokości emerytur częściowych i podniesienie wieku umożliwiające skorzystanie z takiego świadczenia⁵².

Przygotowania do reformy szwedzkiego systemu emerytalnego trwały od połowy lat 80., przy czym zwrócono szczególną uwagę na wrażliwość elementu ATP na zmiany demograficzne i negatywną sytuację ekonomiczną⁵³. W 1994 r. szwedzki parlament zaakceptował zasadniczy kierunek reformy emerytalnej. Zmiany dotyczyły wyznaczania wysokości świadczeń na podstawie przebiegu całej kariery zawodowej, równego podziału składki między pracownika i pracodawcę, indeksacji świadczeń opartej na wzroście gospodarczym i uzależnieniu ich wysokości od wydłużania się przeciętnej dalszej długości życia, wreszcie wprowadzenia obowiązkowego elementu kapitałowego⁵⁴.

Trzy elementy pakietu reformy systemu emerytalnego w Szwecji wyróżniały tę reformę spośród innych reform emerytalnych przeprowadzanych w Europie Zachodniej.

Po pierwsze, dokonano zasadniczej zmiany sposobu funkcjonowania systemu emerytalnego przez przejście z zasady zdefiniowanego świadczenia do zasady nominalnie zdefiniowanej składki (*Notional Defined Contribution*) w pierwszym filarze. Oznacza to, że filar ten zachował repartycyjne finansowanie, natomiast zasadniczo zmieniono zasadę określania uprawnień emerytalnych i obliczania świadczeń – decyduje o tym automatyczny

⁵¹ S. E. Olsson, *Social policy and welfare state in Sweden*, Arkiv, Lund 1993.

⁵² K.M. Anderson, E.M. Immergut, *Sweden: After Social Democratic Hegemony* [w:] *The Handbook of West European Pension Politics*, K.M. Anderson, E.M. Immergut, I. Schulze, Oxford University Press, Oxford 2007.

⁵³ K.M. Anderson, *Pension reform in Sweden: Radical reform in a mature pension system* [w:] *Ageing and Pension Reform Around the World. Evidence from Eleven Countries*, G. Bonoli, T. Shinkawa (red.), Edward Elgar, Cheltenham 2005.

⁵⁴ *Ibidem*.

mechanizm, opisany poniżej. Towarzyszyło temu wydłużenie okresu referencyjnego z 15 najkorzystniejszych spośród 30 lat do całej kariery zawodowej⁵⁵. Świadczenie jest finansowane ze składek płaconych łącznie przez pracodawców i pracowników. Do obowiązkowego systemu emerytalnego wprowadzono element kapitałowy. Trafia do niego 2,5 pkt proc. z 18,5% składki emerytalnej. Aby obniżyć koszty funkcjonowania tego elementu, przekazywanie składki i wybór funduszu odbywa się przez centralną agencję rządową. Jeśli osoba nie wybierze aktywnie funduszu, jej składki są pomnażane przez fundusz państwowy, do którego trafia domyślnie każdy ubezpieczeniowy. Wprowadzono również zasadę, że w sytuacji opieki nad dziećmi, służby wojskowej, studiów wyższych, choroby, niepełnosprawności czy bezrobocia państwo przekazuje składki do systemu emerytalnego. A więc w systemie nie występują niesfinansowane zobowiązania⁵⁶.

Po drugie, wprowadzono automatyczny mechanizm dostosowywania wysokości świadczeń. Zmiana wysokości świadczenia zależy od dynamiki wynagrodzeń (a nie jak uprzednio – cen) w ciągu roku – w razie spadku wynagrodzeń w gospodarce spadnie również poziom świadczeń. Mechanizm reaguje także na wydłużanie się dalszego trwania życia i niekorzystną sytuację ekonomiczną. W takim wypadku odpowiednio ograniczony zostaje wzrost kapitału emerytalnego, tak aby nadmierny wzrost oczekiwanych wypłat emerytalnych nie prowadził do deficytu systemu ubezpieczeniowego⁵⁷.

Po trzecie do systemu emerytalnego wprowadzono pojęcie elastycznego wieku emerytalnego. Oznacza to, że osoba ubezpieczona może przechodzić na emeryturę pomiędzy 61. a 67. rokiem życia. Zreformowano także zasady, na których oparto emeryturę gwarantowaną. Świadczenie to jest w całości finansowane z przychodów podatkowych, a dostęp do świadczenia jest oparty na teście dochodu z wyłączeniem przychodów z prywatnych planów emerytalnych i programów zakładowych⁵⁸.

Warto podkreślić, że fundusze AP, stanowiące rezerwę systemu ATP, były źródłem finansowania przejścia do nowego systemu emerytalnego, zaplanowanego na 15 lat, jak również finansowania składek za opiekę nad dziećmi, edukację itd. w pierwszym okresie reformy. W ten sposób ograni-

⁵⁵ J. Palme, *Pension Reform in Sweden and the Changing Boundaries Between Public and Private* [w:] *Pension Security in the 21st Century Redrawing the Public-Private Debate*, G.L. Clark, N. Whiteside (red.), Oxford University Press, Oxford 2003.

⁵⁶ E. Palmer, *Swedish Pension Reform: How Did It Evolve, and What Does It Mean for the Future?* [w:] *Social Security Pension Reform in Europe*, M. Feldstein, H. Siebert (red.), University of Chicago Press, Chicago 2002.

⁵⁷ J. Palme, *Pension Reform*, *op. cit.*

⁵⁸ K.M. Anderson, E.M. Immergut, *Sweden*, *op. cit.*

czono problem „podwójnego finansowania” wynikającego z konieczności finansowania bieżących świadczeń w systemie repartycyjnym i jednocześnie budowania oszczędności emerytalnych w filarze kapitałowym⁵⁹.

Niemcy

W niemieckim systemie emerytalnym wyróżniamy kilka podsystemów, do których przynależność jest oparta na statusie zawodowym. Oddzielny system obejmuje pracowników fizycznych, pracowników umysłowych, osoby zatrudnione w rolnictwie, urzędników państwowych i sędziów. Przedstawiciele wolnych zawodów, którzy są zrzeszeni, mają własne pracownicze plany emerytalne. Znaczna część pracowników najemnych objęta jest programami pracowniczymi⁶⁰. Świadczenia emerytalne z systemu publicznego są finansowane metodą repartycyjną, przy udziale dotacji z budżetu federalnego, przy czym z tego budżetu pochodzą również środki na zagwarantowanie płynności finansowej, zwracane w następnym roku budżetowym. Świadczenia dla służby cywilnej finansowane są z podatków powszechnych, programy emerytalne dla wolnych zawodów mają charakter mieszany: częściowo są finansowane metodą repartycyjną, częściowo zaś kapitałową. Programy pracownicze mają charakter kapitałowy⁶¹.

Po reformach z lat 50., które znacznie zwiększyły wysokość świadczeń emerytalnych, niemiecki system emerytalny zmagał się z rosnącymi kosztami. Presja finansowa była również silna z powodu niekorzystnej sytuacji demograficznej oraz z powodu relatywnie niskich stóp zatrudnienia, zwłaszcza kobiet. Z drugiej strony niska stopa zatrudnienia kobiet groziła sytuacją, w której wiele z nich nie miałoby uprawnień emerytalnych. Od lat 80. te dwie tendencje wyznaczały kierunek zmian⁶².

W 1975 r. wprowadzono do niemieckiego systemu emerytalnego kredytowanie okresów opieki nad dzieckiem, oparte na finansowaniu przez rząd składki przekazywanej do systemu emerytalnego. W 1984 r. stworzono możliwość przechodzenia na wczesną emeryturę (w wieku 63 lat przy spełnionym wymogu 35 lat opłacania składek), bez obniżania wysokości świadczenia, co również przyczyniło się do rosnącego deficytu systemu

⁵⁹ K.M. Anderson, *Pension reform*, op. cit.

⁶⁰ M. Schludi, *The reform*, op. cit.

⁶¹ K. Hinrichs, *Social Insurance State Withers Away. Welfare State Reforms in Germany – Or: Attempts to Turn Around in a Cul-de-Sac [w:] A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe*, B. Palier (red.), Amsterdam University Press, Amsterdam 2010.

⁶² P. Bleses, M. Seeleib-Kaiser, *The dual transformation of the German welfare state*, Palgrave Macmillan, Houndmills, New York 2004.

emerytalnego oraz, w konsekwencji, presji na finanse publiczne. Pierwszy krok mający na celu zmniejszenie tej presji podjęto w roku 1992. Zmiany dotyczyły przejścia z indeksacji świadczeń według wzrostu wynagrodzeń brutto do wzrostu netto, podniesieniu wieku emerytalnego dla kobiet, osób bezrobotnych i niepełnosprawnych, obniżki świadczeń w przypadku wcześniejszego przejścia na emeryturę oraz wydłużaniu okresu kredytowania opieki nad dzieckiem z roku do trzech lat⁶³.

Reforma z 1999 r. w dużej mierze podyktowana była problemami, jakie pojawiły się po połączeniu NRD i RFN. Przede wszystkim zjednoczenie miało wpływ na napływ wschodniemieckich pracowników o długim stażu pracy do systemu emerytalnego, co w kontekście rosnącego bezrobocia w landach wschodnich tworzyło ryzyko szybkiego wzrostu wydatków emerytalnych w krótkim okresie i w konsekwencji wzrost składek na ubezpieczenie emerytalne⁶⁴. Podwyższono stawkę podatku VAT o jeden pkt proc., który miał służyć finansowaniu deficytu funduszy emerytalnych. Przy wyliczaniu wysokości świadczeń wprowadzono tzw. współczynnik demograficzny, który ograniczał tempo dostosowywania wysokości emerytur w zależności od sytuacji demograficznej, aby obniżyć stopy zastąpienia⁶⁵.

Dalszymi działaniami dla zapewnienia dodatkowego finansowania systemu emerytalnego było wprowadzenie podatku ekologicznego w 1999 r., mającego stanowić dodatkowe źródło finansowania systemu emerytalnego, oraz objęcie obowiązkowym ubezpieczeniem osób o niskich dochodach i niektórych kategorii osób samozatrudnionych. Inną propozycją, która pojawiała się wielokrotnie w debacie emerytalnej, było zastosowanie wzrostu wynagrodzeń netto jako podstawy do indeksowania uprawnień emerytalnych⁶⁶.

Jednym z zasadniczych elementów reformy z roku 2001 było wprowadzenie dobrowolnych prywatnych programów emerytalnych. Drugim istotnym elementem było wprowadzenie emerytury minimalnej finansowanej z budżetu państwa, do której uprawniałby test dochodu⁶⁷.

Reforma z 2004 r. stanowiła reakcję na dyskusję, którą zapoczątkowano przed zmianami z 2001 r. W celu kontrolowania wydatków zainicjowano

⁶³ I. Schulze, S. Jochem, *Germany: beyond policy gridlock* [w:] *The Handbook of West European Pension Politics*, E.M. Immergut, K.M. Anderson, I. Schulze (red.), Oxford University Press, Oxford 2007.

⁶⁴ P. Bleses, M. Seeleib-Kaiser, *The dual transformation*, *op. cit.*

⁶⁵ K. Hinrichs, *Social Insurance*, *op. cit.*

⁶⁶ I. Schulze, S. Jochem, *Germany*, *op.cit.*

⁶⁷ K. Hinrichs, *New century – new paradigm: Pension reforms in Germany* [w:] *Ageing and Pension Reform Around the World. Evidence from Eleven Countries*. G. Bonoli, T. Shinkawa (red.), Edward Elgar, Cheltenham 2005.

w systemie emerytalnym ograniczenie indeksacji świadczeń na podstawie proporcji liczby emerytów do liczby osób płacących składki. Indeksacja świadczeń jest również oparta na wzroście wynagrodzeń osób odprowadzających składki, co wyklucza ze wskaźnika indeksacji wzrost wynagrodzeń pracowników służby cywilnej czy osoby o dochodzie przekraczającym limit oskładkowania, których dochody rosły szybciej w porównaniu z innymi pracownikami⁶⁸. Reforma z 2004 r. zawiesiła również indeksację świadczeń w tym roku, zlikwidowała możliwość uwzględniania studiów wyższych jako okresu ubezpieczenia, zmniejszyła poziom obowiązkowych rezerw w funduszu emerytalnym i podwyższyła poziom oskładkowania emerytury na cele ubezpieczenia opiekuńczego. Co istotne, zmiany dotyczyły również wcześniejszych emerytur, na które m.in. bezrobotni mogą przechodzić w wieku 63 lat (poprzednio 60 lat). Wreszcie reforma zmieniła logikę opodatkowania – do 2040 r. będzie wdrażane opodatkowanie świadczeń emerytalnych zamiast składek⁶⁹.

Najnowsze reformy niemieckiego systemu emerytalnego dotyczą podniesienia wieku emerytalnego z 65 do 67 lat dla obu płci⁷⁰. Zmiana ta została uchwalona w 2007 r. i wprowadzana jest w życie pomiędzy rokiem 2012 a 2029: do roku 2024 wiek emerytalny będzie podnoszony o jeden miesiąc co rok, później proces ten stanie się dwukrotnie szybszy. Po 2029 r. pojawi się możliwość przechodzenia na emeryturę od 63. roku życia, natomiast świadczenie będzie trwale obniżone o 0,3% za każdy miesiąc różnicy pomiędzy wiekiem przejścia na emeryturę a ustalonym wiekiem emerytalnym. Osoby ze stażem składkowym powyżej 45 lat będą mogły przechodzić na emeryturę w wieku 65 lat bez obniżenia świadczenia⁷¹.

Węgry

Węgry były pierwszym krajem Europy Wschodniej, w którym wdrożono reformę, zmieniającą organizację i finansowanie systemu emerytalnego. Po II wojnie światowej wprowadzono na Węgrzech (tak jak w innych krajach regionu) finansowanie repartycyjne świadczeń. W latach 60. w ramach „Nowego Mechanizmu Ekonomicznego” zaczęto dynamicznie rozwijać system

⁶⁸ M. Schludi, *The reform*, *op. cit.*

⁶⁹ K. Hinrichs, *Social Insurance*, *op. cit.*

⁷⁰ S. Vogel, *Social partners debate older retirement*, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2011/01/articles/de1101019i.htm> [dostęp 10 lutego 2012 r.].

⁷¹ H. Dribbusch, *Employees face pension cuts following rise in legal retirement age*, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2006/12/articles/de0612039i.htm> [dostęp 11 lutego 2012 r.].

polityki społecznej, w tym system emerytalny⁷². Przy porównywaniu Europy Wschodniej węgierskie emerytury należały do najłatwiejszych do uzyskania. Wiek emerytalny ustalono na 60 lat dla mężczyzn i 55 lat dla kobiet przy krótkim wymaganym stażu pracy. Jednocześnie objęto świadczeniami emerytalnymi wiele nowych grup zawodowych (np. robotników rolnych, rzemieślników). Efektem takiej polityki był szybki przyrost liczby emerytów, zwłaszcza w latach 60., po których nastąpiło jednak znaczne spowolnienie dynamiki przyrostu⁷³. Lata 70. i 80. cechowało z jednej strony podnoszenie wysokości składek na cele emerytalne, z drugiej zaś, zwłaszcza pod koniec tego okresu, spadek wysokości nowo przyznawanych emerytur⁷⁴. Wreszcie na Węgrzech zjawisko starzenia się społeczeństwa rozpoczęło się relatywnie wcześniej wobec innych państw środkowoeuropejskich, bo już w latach 70.

Oprócz zmian organizacyjnych, mających wyodrębnić ubezpieczenie emerytalne z systemu ubezpieczenia społecznego, tak aby jego kondycja finansowa była bardziej przejrzysta, jako priorytet wyznaczono podniesienie wieku emerytalnego. Dokonano tego w roku 1996, podnosząc i wyrównując wiek emerytalny dla obu płci do 62 lat. Jednocześnie weszły w pełni w życie zapisy z lat 80. o wydłużeniu minimalnego stażu pracy z 10 do 20 lat⁷⁵. Inne rozwiązania dotyczyły wydłużania okresu referencyjnego służącego do ustalania wysokości świadczeń, indeksacji emerytur według wzrostu wynagrodzeń netto czy braku urealnienia limitu dochodów, według którego określano świadczenie, co powodowało niedoszacowanie wysokości emerytur⁷⁶. Działania te ograniczyły wzrost wydatków napędzanych przez inflację, nie zahamowało to jednak pogarszającego się wskaźnika obciążenia systemowego (proporcji liczby emerytów do liczby osób płacących składki). Zachętą do dodatkowego oszczędzania na emeryturę były dobrowolne fundusze emerytalne, jednak nie spełniły one założonych celów (udział 30% pracowników).

⁷² Z. Ferge, *A Society in the Making. Hungarian Social and Societal Policy 1945–1975*, Penguin Books, Middlesex, New York 1979.

⁷³ M. Polakowski, *The Institutional Transformation of Social Policy in East Central Europe. Poland and Hungary in Comparative and Historical Perspective*, Boekenplan, Maastricht 2010.

⁷⁴ M. Augusztinovics, *The Social Security Crisis in Hungary* [w:] *Hungary: An Economy in Transition*, I. Szekely, D. Newbery (red.), Cambridge University Press, Cambridge 1993.

⁷⁵ K. Mueller, *The Political Economy of Pension Reforms in Central Eastern Europe*, Edward Elgar, Cheltenham 1999.

⁷⁶ I. Guardiancich, *How Not to Implement: Hungarian Pension Reforms in An Institutional Perspective*, Tiger Working Paper Series, Warszawa 2008.

Zasadnicza reforma systemu emerytalnego na Węgrzech nastąpiła w roku 1997, a nowy system wszedł w życie od 1 stycznia 1998 r. Zreformowany węgierski system miał konstrukcję wielofilarową, w wielu aspektach odzwierciedlającą koncepcje Banku Światowego⁷⁷. Pierwszym filarem stał się zreformowany istniejący system repartycyjny, drugi filar stanowiły obowiązkowe fundusze emerytalne finansowane metodą kapitałową i oparte na zasadzie zdefiniowanej składki. Trzeci filar stanowiły już istniejące fundusze dobrowolne. Z punktu widzenia zasad działania węgierskiego systemu emerytalnego najważniejszą zmianą było skierowanie części składki do obowiązkowego, kapitałowego filara⁷⁸.

Jeśli chodzi o pierwszy filar, reforma wprowadziła wiele zmian, niektóre z nich (jak przejście do kalkulowania świadczeń na podstawie całej kariery zawodowej czy opodatkowanie świadczeń) zostały odłożone do 2013 r. Spośród najważniejszych przeobrażeń należy wymienić przejście od zasady wyznaczania świadczeń z degresywną formułą spłaszczającą relatywną rozpiętość emerytur do ścisłego uzależnienia wysokości świadczeń od przebiegu kariery zawodowej (okres referencyjny począwszy od 1988 r.), stopniowe przechodzenie do szwajcarskiej indeksacji świadczeń (opartej w połowie na wzroście inflacji, a w połowie na wzroście wynagrodzeń)⁷⁹.

W przypadku drugiego filara reforma określiła formę podmiotów zarządzających funduszami na zasadzie podobnej do towarzystw wzajemnych: członkowie funduszy byli jednocześnie ich właścicielami. Jeśli chodzi o gwarancję stopy zwrotu, wprowadzono zewnętrzny *benchmark*, określany corocznie przez regulatora rynku finansowego na podstawie stopy zwrotu długoterminowych papierów dłużnych⁸⁰.

Reforma węgierskiego systemu emerytalnego w pełni objęła osoby wchodzące na rynek pracy od 1998 r. i zawierała wiele zasad przejściowych, spośród których należy wymienić usuwanie elementów redystrybucyjnych

⁷⁷ World Bank, *Averting, op. cit.*

⁷⁸ M. Polakowski, *The Institutional Transformation of Social Policy in East Central Europe. Poland and Hungary in Comparative and Historical Perspective*, Boekenplan, Maastricht 2010.

⁷⁹ A. Simonovits, *The Pay-As-You-Go System and Permanent Reform: The First Pillar [w:] Assessing Intergenerational Equity. An Interdisciplinary Study of Aging and Pension Reform in Hungary*, R. I. Gal, I. Iwasaki, Z. Szeman (red.), Akademiai Kiado, Budapest 2008.

⁸⁰ I. Iwasaki, K. Sato, *Mandatory Pension Funds: The Second Pillar [w:] Assessing Intergenerational Equity. An Interdisciplinary Study of Aging and Pension Reform in Hungary*, R.I. Gal, I. Iwasaki, Z. Szeman (red.), Akademiai Kiado, Budapest 2008.

z pierwszego filara, a także możliwość wycofania się z systemu wielofilarowego do zreformowanego filara repartycyjnego⁸¹.

W 2009 r. określono, że wiek emerytalny wzrośnie do 65 lat dla obu płci w latach 2014–2020 oraz że od 2010 r. wprowadzona zostanie indeksacja świadczeń oparta na wzroście PKB⁸². Pod koniec 2010 r. transfery do drugiego filara zostały zawieszono, a wkrótce Węgrom dano wybór, czy chcą przejść do pierwszego filara (wariant domyślny), czy pozostać w drugim, tracąc uprawnienia do świadczeń z pierwszego filara⁸³. Warto podkreślić, że Międzynarodowy Fundusz Walutowy zaaprobował to działanie jako element strategii konsolidacji finansów publicznych, a zasadnicza część Węgrów, w obliczu potencjalnych strat w wysokości emerytur, przeszła do pierwszego filara⁸⁴.

Kierunki zmian w systemach emerytalnych w obliczu starzenia się europejskich społeczeństw

Na podstawie powyższej prezentacji możemy zidentyfikować kilka podstawowych kierunków w reformach systemów emerytalnych. Pierwszym jest podnoszenie wieku emerytalnego. Podnoszenie wieku emerytalnego dotyczy zarówno mężczyzn, jak i kobiet, i najczęściej ma na celu wydłużanie aktywności zawodowej. Warto tu przywołać zmiany systemów emerytalnych, które nie tylko dotyczą regularnych świadczeń, ale także tzw. wczesnych emerytur⁸⁵.

Drugim zasadniczym kierunkiem jest zwiększanie ekwiwalentności pomiędzy składkami a świadczeniami w systemach emerytalnych poprzez silniejsze związanie wysokości świadczeń z przebiegiem kariery zawodowej. Przykładem takiego rozwiązania jest wydłużanie okresu referencyjnego, na podstawie którego wyznacza się wysokość świadczenia. Oznaczać to może usuwanie z systemu emerytalnego preferencyjnego traktowania okresów, takich jak bezrobocie czy edukacja, na poziomie wyższym.

Trzeci kierunek stanowi zmiana zasad, na podstawie których dostosowuje się wysokość oszczędności (ekspektatyw) emerytalnych i świadczeń

⁸¹ I. Guardiancich, *How Not*, *op. cit.*

⁸² Komisja Europejska, *Biała Księga. Plan na rzecz adekwatnych*, *op. cit.*

⁸³ A. Simonovits, *The mandatory private pension pillar in Hungary: An obituary*, „International Social Security Review” 2011, Vol. 64, No. 3.

⁸⁴ M. Orenstein, *Pension privatization in crisis: Death or rebirth of a global policy trend?*, „International Social Security Review” 2011, Vol. 64, No. 3.

⁸⁵ B. Ebbinghaus, *Reforming early retirement in Europe, Japan and the USA*, Oxford University Press, Oxford 2006.

do zmieniającej się sytuacji ekonomicznej. Mamy tutaj do czynienia na przykład z przechodzeniem od waloryzacji według wskaźnika wzrostu wynagrodzeń na mniej korzystną waloryzację według wskaźnika wzrostu cen czy niepełnym dostosowywaniem wysokości świadczeń do zmiany wartości tych wskaźników. Inny typ takiego podejścia stanowi zmiana formuły określania wysokości świadczeń z zasady zdefiniowanego świadczenia na zasadę zdefiniowanej składki.

Czwarty ogólny kierunek zmian to wprowadzanie dodatkowych elementów do systemu zabezpieczenia emerytalnego. Najczęściej dotyczy to dobrowolnych programów emerytalnych, w wielu wypadkach traktowanych preferencyjnie przez państwo (najczęściej dzięki możliwości odliczenia składki na dobrowolne ubezpieczenie od podstawy opodatkowania. Kierunek ten jest widoczny, z różnym natężeniem, w większości państw europejskich.

Jaki wpływ będą miały tego typu reformy na sytuację dochodową przyszłych emerytów? Szacuje się, że reformy systemów emerytalnych w Europie Zachodniej, wzmacniające ekwiwalentność składek i świadczeń emerytalnych, będą miały negatywny wpływ na dochody osób starszych na emeryturze. Szczególnie zagrożone będą osoby o niskich kwalifikacjach, z przerwami w zatrudnieniu i kobiety⁸⁶. Jeszcze bardziej negatywny wpływ na sytuację emerytów będą miały reformy przeprowadzone w Europie Wschodniej⁸⁷. W obydwu wypadkach jednym z najistotniejszych czynników wpływających na poziom świadczeń będzie długość okresu stałego zatrudnienia. Z tego punktu widzenia pozytywny wpływ na wysokość świadczeń może mieć podnoszenie wieku emerytalnego⁸⁸.

Natomiast, jak zwraca uwagę Komisja Europejska w białej księdze z 2012 r., samo reformowanie systemów emerytalnych nie jest warunkiem wystarczającym do faktycznego wydłużenia aktywności zawodowej. Równoległe należy zmieniać otoczenie rynku pracy przez wprowadzanie mechanizmów umożliwiających łączenie ról opiekuńczych i zawodowych, kształcenie ustawiczne, zwalczanie dyskryminacji starszych pracowników, dążenie do zwiększania stopy zatrudnienia we wszystkich grupach wieko-

⁸⁶ P. Bridgen, T. Mayer, *Private pensions versus social inclusion? Citizens at risk and the new pensions orthodoxy* [w:] *Private Pensions versus Social Inclusion? Non-State Provision for Citizens at Risk in Europe*, T. Mayer, P. Bridgen, B. Riedmueller (red.), Edward Elgar, Cheltenham 2007.

⁸⁷ R. Holzmann, U. Guven, *Adequacy of Retirement Income after Pension Reforms in Central, Eastern, and Southern Europe. Eight Country Studies*, World Bank, Washington 2009.

⁸⁸ OECD, *Pensions*, *op.cit.*

wych oraz wzrost wydajności pracy. Działania te mogą przyczynić się do osłabienia presji demograficznej na systemy emerytalne.

Podsumowanie

Celem niniejszego artykułu było przedstawienie społecznych i ekonomicznych uwarunkowań reform systemów emerytalnych w związku ze starzeniem się społeczeństw w Unii Europejskiej. Zaprezentowane dane empiryczne dla lat 1950–2010 wskazują, że starzenie się społeczeństw dotknęło niemal wszystkie obecne państwa członkowskie Unii Europejskiej. Z kolei według prognoz przedstawionych przez Komisję Europejską zmiany demograficzne, które przybiorą na sile w najbliższych dekadach, mocno zdeterminują sytuację społeczną i ekonomiczną. Po pierwsze, według dostępnych szacunków wszystkie społeczeństwa europejskie będą przechodziły proces starzenia się, czyli wzrostu udziału osób w wieku podeszłym w populacji w szybszym tempie niż w ciągu ubiegłych dekad. Niemniej proces ten będzie miał różną dynamikę. Po drugie, sytuacja demograficzna potencjalnie wpłynąć może na kondycję finansową wielu komponentów systemu polityki społecznej. Szczególnie wrażliwe na tego typu zmiany są systemy emerytalne.

Reformy systemów emerytalnych łączy, przynajmniej w warstwie deklaratywnej, niekorzystna z punktu widzenia finansowania sytuacja demograficzna. Warto jednak podkreślić, że trajektorie poszczególnych zmian zależą w dużym stopniu od sytuacji społecznej, organizacji systemu emerytalnego, relatywnej wagi poszczególnych elementów i ich społecznej legitymizacji, a także oczekiwań co do przyszłej konfiguracji tych czynników. Wspólne elementy reform to podnoszenie wieku emerytalnego czy silniejsze wiązanie świadczeń z przebiegiem kariery zawodowej. Jednocześnie stwarza się coraz więcej zachęt do dobrowolnego oszczędzania na starość.

Ponieważ przebieg reform zależy w znacznym stopniu od zastanych warunków, pomimo silnej tendencji do ujednoczenia systemów emerytalnych nadal obserwujemy znaczące różnice w organizacji i finansowaniu systemów emerytalnych, a także w uprawnieniach samych emerytów.

Bibliografia

- K.M. Anderson, *Pension reform in Sweden: Radical reform in a mature pension system* [w:] *Ageing and Pension Reform Around the World Evidence from Eleven Countries*, G. Bonoli, T. Shinkawa (red.), Edward Elgar, Cheltenham 2005.

- K.M. Anderson, E.M. Immergut, *Sweden: After Social Democratic Hegemony* [w:] *The Handbook of West European Pension Politics*, K.M. Anderson, E.M. Immergut, I. Schulze (red.), Oxford University Press, Oxford 2007.
- M. Augusztinovics, *The Social Security Crisis in Hungary* [w:] *Hungary: An Economy in Transition*, I. Szekely, D. Newbery (red.), Cambridge University Press, Cambridge 1993.
- P. Bleses, M. Seeleib-Kaiser, *The dual transformation of the German welfare state*, Palgrave Macmillan, Houndmills, New York 2004.
- G. Bonoli, T. Shinkawa. *Population ageing and the logics of pension reform in Western Europe, East Asia and North America* [w:] *Ageing and Pension Reform Around the World. Evidence from Eleven Countries*, G. Bonoli, T. Shinkawa (red.), Edward Elgar, Cheltenham 2005.
- A. Börsch-Supan, A. Ludwig, *Old Europe Ages: Reforms and Reform Backlashes* [w:] *Demography and the economy*, J.B. Shoven (red.), The University of Chicago Press, Chicago 2011.
- P. Bridgen, T. Mayer, *Private pensions versus social inclusion? Citizens at risk and the new pensions orthodoxy* [w:] *Private Pensions versus Social Inclusion? Non-State Provision for Citizens at Risk in Europe*, T. Mayer, P. Bridgen, B. Riedmueller (red.), Edward Elgar, Cheltenham 2007.
- E. da Conceição-Heldt, *France: the importance of the electoral cycle* [w:] *The Handbook of West European Pension Politics*, E.M. Immergut, K. M. Anderson, I. Schulze (red.), Oxford University Press, Oxford 2007.
- H. Dribbusch, *Employees face pension cuts following rise in legal retirement age*, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2006/12/articles/de0612039i.htm>.
- DWP, *The Pensions Act 2007*, <http://www.dwp.gov.uk/policy/pensions-reform/the-pensions-act-2007/>.
- DWP, *The Pensions Act 2011*, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/19/contents/enacted>.
- B. Ebbinghaus, *Reforming early retirement in Europe, Japan and the USA*, Oxford University Press, Oxford 2006.
- C. Emmerson, *Pension Reform in the United Kingdom: Increasing the Role of Private Provision?* [w:] *Pension Security in the 21st Century. Redrawing the Private-Public Debate*. G.L. Clark i N. Whiteside (red.), Oxford University Press, Oxford 2003.
- Z. Ferge, *A Society in the Making. Hungarian Social and Societal Policy 1945–1975*, Penguin Books, Middlesex, New York 1979.
- M. Ferrera, E. Gualmini, *Rescued by Europe?: social and labour market reforms in Italy from Maastricht to Berlusconi*, Amsterdam University Press, Amsterdam 2004.
- M. Ferrera, M. Jessoula, *Reconfiguring Italian pensions: From policy stalemate to comprehensive reforms* [w:] *Ageing and Pension Reform Around the World*, G. Bonoli, T. Shinkawa (red.), Edward Elgar, Cheltenham 2005.

- M. Ferrera, M. Jessoula, *Italy: a narrow gate for path-shift* [w:] *The Handbook of West European Pension Politics*, E. M. Immergut, K. M. Anderson, S. Isabelle (red.), Oxford University Press, Oxford 2007.
- D. Franco, N. Sartor, *NDC in Italy: Unsatisfactory Present, Uncertain Future* [w:] *Pension Reform Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*, R. Holzmann, E. Palmer (red.), World Bank, Washington 2006.
- I. Guardiancich, *How Not to Implement: Hungarian Pension Reforms in An Institutional Perspective*, Tiger Working Paper Series, Warszawa 2008.
- L. Hannah, *Inventing retirement: the development of occupational pensions in Britain*, Cambridge University Press, Cambridge, New York 1986.
- H. Hecló, *Modern social politics in Britain and Sweden: from relief to income maintenance*, Yale University Press, New Haven 1974.
- K. Hinrichs, *New century – new paradigm: Pension reforms in Germany* [w:] *Ageing and Pension Reform Around the World. Evidence from Eleven Countries*. G. Bonoli, T. Shinkawa (red.), Edward Elgar, Cheltenham 2005.
- K. Hinrichs, *Social Insurance State Withers Away. Welfare State Reforms in Germany – Or: Attempts to Turn Around in a Cul-de-Sac* [w:] *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe*, B. Palier (red.), Amsterdam University Press, Amsterdam 2010.
- R. Holzmann, U. Guven, *Adequacy of Retirement Income after Pension Reforms in Central, Eastern, and Southern Europe. Eight Country Studies*, World Bank, Washington 2009.
- I. Iwasaki, K. Sato, *Mandatory Pension Funds: The Second Pillar* [w:] *Assessing Intergenerational Equity. An Interdisciplinary Study of Aging and Pension Reform in Hungary*, R. I. Gal, I. Iwasaki, Z. Szeman (red.), Akademiai Kiado, Budapest 2008.
- S. Jean, *Reform of state pension system despite strong opposition*, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2010/12/articles/fr1012011i.htm>.
- M. Jessoula, T. Alti, *Italy: An Uncompleted Departure from Bismarck* [w:] *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe*, B. Palier (red.), Amsterdam University Press, Amsterdam 2010.
- Komisja Europejska, *Biała Księga. Plan na rzecz adekwatnych, bezpiecznych i stabilnych emerytur*, Bruksela 2012.
- Komisja Europejska, *The 2009 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008–2060). Statistical Annex*, Bruksela 2009.
- Komisja Europejska, *The 2012 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2010–2060)*, „European Economy” 2012, No. 2.
- J. Lynch, *Age in the welfare state: the origins of social spending on pensioners, workers, and children*, Cambridge University Press, Cambridge, New York 2006.

- C. Mandin, B. Palier, *The politics of pension reform in France: The end of exceptionalism?* [w:] *Ageing and Pension Reform Around the World. Evidence from Eleven Countries*, G. Bonoli, T. Shinkawa (red.), Edward Elgar, Cheltenham 2005.
- K. Mueller, *The Political Economy of Pension Reforms in Central Eastern Europe*, Edward Elgar, Cheltenham 1999.
- OECD, *Pensions at a Glance 2011: Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries*, OECD Publishing, Paris 2011.
- S.E. Olsson, *Social policy and welfare state in Sweden*, Arkiv, Lund 1993.
- M.A. Orenstein, *Privatizing pensions: the transnational campaign for social security reform*, Princeton University Press, Princeton 2008.
- M. Orenstein, *Pension privatization in crisis: Death or rebirth of a global policy trend?* „International Social Security Review” 2011, Vol. 64, No. 3.
- B. Palier, *Facing the Pension Crisis in France* [w:] *Pension Security in the 21st Century. Redrawing the Public-Private Debate*, G.L. Clark, N. Whiteside (red.), Oxford University Press, Oxford 2003.
- B. Palier, *The Dualizations of the French Welfare System* [w:] *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe*, B. Palier (red.), Amsterdam University Press, Amsterdam 2010.
- J. Palme, *Pension Reform in Sweden and the Changing Boundaries Between Public and Private* [w:] *Pension Security in the 21st Century Redrawing the Public-Private Debate*, G. L. Clark, N. Whiteside (red.), Oxford University Press, Oxford 2003.
- E. Palmer, *Swedish Pension Reform: How Did It Evolve, and What Does It Mean for the Future?* [w:] *Social Security Pension Reform in Europe*, M. Feldstein, H. Siebert (red.), University of Chicago Press, Chicago 2002.
- P. Pierson, *Post-Industrial Pressures on the Mature Welfare States* [w:] *The New Politics of Welfare States*. P. Pierson (red.), Cambridge University Press, Cambridge 2001.
- P. Pochet, *Pensions: The European Debate* [w:] *Pension Security in the 21st Century. Redrawing the Private-Public Debate*, G. L. Clark i N. Whiteside (red.), Oxford University Press, Oxford 2003.
- M. Polakowski, *The Institutional Transformation of Social Policy in East Central Europe. Poland and Hungary in Comparative and Historical Perspective*, Boekenplan, Maastricht 2010.
- M. A. Powell, *Modernising the welfare state: the Blair legacy*, Policy Press, Bristol 2008.
- M. Schludi, *The reform of Bismarckian pension systems: a comparison of pension politics in Austria, France, Germany, Italy and Sweden*, Amsterdam University Press, Amsterdam 2005.
- J.H. Schulz, *The economics of aging*, Auburn House, Westport, 1995.

- I. Schulze, S. Jochem, *Germany: beyond policy gridlock* [w:] *The Handbook of West European Pension Politics*, E. M. Immergut, K. M. Anderson, I. Schulze (red.), Oxford University Press, Oxford 2007.
- I. Schulze, M. Moran, *United Kingdom: pension politics in an adversial system* [w:] *The Handbook of West European Pension Politics*, E.M. Immergut, K.M. Anderson, I. Schulze (red.), Oxford University Press, Oxford 2007.
- W. Serow, *Economic and Social Implications of Demographic Patterns* [w:] *Handbook of Aging and Social Sciences*, R.H. Binstock, L.K. George (red.), Academic Press, New York 2001
- A. Simonovits, *The Pay-As-You-Go System and Permanent Reform: The First Pillar* [w:] *Assessing Intergenerational Equity. An Interdisciplinary Study of Aging and Pension Reform in Hungary*, R.I. Gal, I. Iwasaki, Z. Szeman (red.), Akademiai Kiado, Budapest 2008.
- A. Simonovits, *The mandatory private pension pillar in Hungary: An obituary*, „International Social Security Review” 2011, Vol. 64, No. 3.
- P. Taylor-Gooby, *UK pension reform: A test case for a liberal welfare state?* [w:] *Ageing and Pension Reform Around the World. Evidence from Eleven Countries*. G. Bonoli, T. Shinkawa, Edward Elgar, Cheltenham 2005.
- P. Taylor-Gooby, *Reframing social citizenship*, Oxford University Press, Oxford, New York 2009.
- W. Thompson, *The political economy of reform: lessons from pensions, product markets and labour markets in ten OECD countries*, OECD Publishing, Paris 2009.
- S. Vogel, *Social partners debate older retirement*, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2011/01/articles/de1101019i.htm>.
- World Bank, *Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth*, World Bank and Oxford University Press, New York, Oxford, 1994.