

Aldona Klimkiewicz

Uniwersytet Łódzki

KIERUNKI ZMIAN SYSTEMÓW EMERYTALNYCH W NOWYCH KRAJACH CZŁONKOWSKICH UNII EUROPEJSKIEJ

1. Wstęp

Celem opracowania jest identyfikacja i przybliżenie głównych tendencji zachodzących w zakresie reformowania systemów emerytalnych nowych krajów członkowskich UE. Poddając analizie kierunki reformowania systemów emerytalnych, należy wziąć pod uwagę, że w poszczególnych krajach UE występują wyraźnie odmienne systemy emerytalne, wyrastające z różnorodnych tradycji i uwarunkowań. Współcześnie jednak, niezależnie od ich charakteru, wszystkie borykają się z podobnymi czynnikami mającymi wpływ na ich kształt. Zasadne jest zatem wskazanie głównych tendencji występujących w procesie zmian systemów emerytalnych.

Negatywne skutki przemian zachodzących w strukturze demograficznej ludności, przeobrażenia na rynku pracy, bezrobocie, koniunkturalność gospodarki i jej podatność na wpływy polityczne dotyczą właściwie każdego kraju i rzutują na kierunki przemian zachodzących w zakresie zabezpieczenia materialnego społeczeństwa w podeszłym wieku. W szczególnie trudnej sytuacji znalazły się nowe państwa członkowskie Unii Europejskiej, które weszły w jej struktury w maju 2004 r. Wśród nich jest osiem państw postkomunistycznych oraz dwa państwa śródziemnomorskie (Cypr i Malta). Kierunek reform¹ emerytalnych przeprowadzanych w krajach Europy Centralnej i Środkowej był uwarunkowany trwającą transformacją społeczno-ekonomiczną. Państwa te nie tylko musiały pokonać typowe problemy występujące przy przeprowadzaniu reform systemów emerytalnych, lecz również

¹ Chodzi tutaj zarówno o modyfikacje, jak i zmiany systemowe.

zmierzyć się z wyzwaniami zupełnie nowymi. Stare systemy były przystosowane do poprzedniego ładu ekonomicznego, ale nie spełniły oczekiwań gospodarki rynkowej. Uwolnienie cen i odejście od gospodarki sterowanej centralnie spowodowały m.in. gwałtowne zmiany na rynku pracy (upadek wielu przedsiębiorstw, zmniejszenie liczby miejsc pracy, znaczne bezrobocie), wysoką inflację (wzrost cen, spadek płac realnych), a w konsekwencji duże nierówności dochodowe, poczucie biedy i wykluczenia społecznego znacznej grupy społeczeństwa. Procesy inflacyjne doprowadziły też do spadku realnej wartości wypłacanych świadczeń i pojawiła się potrzeba systematycznych korekt ich wysokości (waloryzacja).

2. Finansowe aspekty reform systemów emerytalnych

W pierwszych latach transformacji gospodarek system emerytalny był traktowany jako instrument służący łagodzeniu następstw transformacji społeczno-gospodarczej i miał na celu zmniejszanie rozmiarów rosnącego lawinowo bezrobocia. Liberalne przepisy w zakresie przyznawania rent i emerytur doprowadziły do zachwiania finansowych podstaw ubezpieczeń społecznych. Niekorzystny wpływ na sytuację dochodową funduszy ubezpieczeniowych miał również rosnący poziom bezrobocia połączony z istotnym obniżeniem płac realnych, a także wzrost zatrudnienia w tzw. szarej strefie. Obserwowano trudności z terminowym opłaceniem składek na ubezpieczenie społeczne, a w wielu wypadkach składki te w ogóle nie były odprowadzane (dotyczyło to ok. 30% składek) [7, s. 6]. Zmniejszenie środków finansowych wpływających do publicznych funduszy ubezpieczeniowych można tłumaczyć również zmianami w strukturze zatrudnienia (samozatrudnienie, umowy cywilnoprawne, kontrakty). Dało to możliwość opłacania składki od niższej podstawy wymiaru – dotyczy to np. 80% pracujących na własny rachunek (bez rolnictwa) w Słowenii i 90% zatrudnionych na Węgrzech.

Ponieważ składka emerytalna należy do najwyższych obciążeń w zakresie danin publicznych i jest to element mający najistotniejszy wpływ na wzrost kosztów pracy, więc jej dalsze podnoszenie jest niemożliwe. Dlatego też do pokrycia niedoborów w publicznych funduszach emerytalnych należy wykorzystywać inne możliwości – zmniejszenie szarej strefy, efektywne ściąganie składki itp.

W celu zwiększenia skuteczności egzekwowania obowiązku składkowego i podatkowego w niektórych państwach funkcje te zostały powierzone jednej wyspecjalizowanej instytucji. Na Węgrzech od 1999 r. gromadzenie składek na zabezpieczenie społeczne zostało nałożone na służby podatkowe [3, s. 58 i n.]. Z kolei w Polsce odpowiedzialność za pobór składki ponosi instytucja ubezpieczenia społecznego – ZUS, a podatki odprowadzane są do urzędów skarbowych.

W trakcie modernizacji systemów uwzględniono także partycypację pracownika (ubezpieczonego) w finansowaniu składki na ubezpieczenie społeczne (np. Polska, Węgry, Łotwa, Estonia). Zazwyczaj część należności z tego tytułu płacona przez

pracodawcę jest nadal wyższa niż ta finansowana przez pracownika. W Polsce składka emerytalna obciąża jednakowo pracownika i pracodawcę (tab. 1).

Tabela 1. Stopa składki na ubezpieczenie społeczne w nowo przyjętych państwach członkowskich UE z obowiązkowym II filarem (w %)

Państwo	Stopa składki			I filar (repartycyjny)			II filar (kapitałowy)
	łącznie	pracodawca	pracownik	łącznie	pracodawca	pracownik	
Estonia	22,00	20,00	2,0 ^{a)}	16,00 20,00	16,00 20,00		4,00+2,00 ^{a)}
Łotwa	35,09	26,09	9,00	33,09	26,09	7,00	2,00 ^{b)}
Polska	19,52 ^{c)}	9,76	9,76	12,22	9,76	2,46	7,3 ^{d)}
Węgry	28,00	20,00	8,00	22,00	20,00	2,00	6,00

^{a)} Dodatkowa składka płacona przez podejmujących pracę po raz pierwszy (urodzonych po 1983 r.) lub dobrowolnie wybierających uczestnictwo w funduszu emerytalnym.

^{b)} Składka płacona przez pracownika do II filaru ma wzrosnąć w 2007 r. do 4%, 8% w 2008, 9% w 2009 r. i 10% w 2010 r.

^{c)} Podana została jedynie wysokość składki emerytalnej.

^{d)} Składka obowiązkowo przekazywana za osoby urodzone po 1968 r. lub dobrowolnie wybierające uczestnictwo w II filarze.

Źródło: [8, s. 54].

Rozważając kierunki i zakres zmian w systemach emerytalnych, brano pod uwagę koszty wprowadzanych rozwiązań. Największe trudności sprawia równoczesne finansowanie dwóch systemów – dotychczasowego (wygasającego) oraz nowego (wdrażanego) w okresie przejściowym, zwłaszcza w stosunku do ubezpieczonych korzystających z przywilejów emerytalnych (w Polsce odnosi się to do emerytur wcześniejszych i pomostowych). Pokrywanie powyższych kosztów staje się problemem, gdyż w większości państw brakuje źródeł finansowania tych zobowiązań, a dalsze podnoszenie składki jest niewskazane ze względu chociażby na ryzyko zwiększenia bezrobocia.

Koszty transformacji w państwach, które wybrały rozwiązanie polegające na segmentacji ubezpieczeń emerytalnych, są finansowane przez wzrost długu publicznego, ograniczenie wydatków budżetowych na sferę socjalną, zwłaszcza obniżenie wysokości świadczeń. Wskazuje się na konkurencję między wydatkami emerytalnymi a edukacją, służbą zdrowia i pomocą społeczną [1, s. 53 i n.]. Czechy i Słowenia rozważały częściową prywatyzację publicznych systemów emerytalnych, ale ostatecznie koncepcja ta została odrzucona. Wpływ na tę decyzję miał silny opór związków zawodowych, a przede wszystkim stosunkowo niskie zadłużenie zagraniczne, które wpłynęło na mniejszą podatność na naciski międzynarodowych instytucji finansowych (np. Banku Światowego) faworyzujących prywatyzację [6, s. 69].

3. Dylematy ustalania wieku emerytalnego

Poprawa wydolności finansowej systemów emerytalnych wiązała się z modyfikacjami w zakresie wieku emerytalnego, który jest uważany za jeden z najbardziej

efektywnych czynników ograniczających wydatki. Podniesienie granicy wieku emerytalnego opóźnia moment wypłaty emerytur i jednocześnie pozwala (poprzez wydłużony okres pracy zawodowej) zgromadzić większy kapitał przyszłym beneficjentom. Takie rozwiązanie jest szczególnie istotne w sytuacji, gdy relacja świadczeniobiorców do ubezpieczonych stale rośnie.

W omawianych państwach wiek emerytalny był relatywnie niski, np. w Słowenii wiek emerytalny dla mężczyzn wynosił 58 lat, a dla kobiet 53 lata i był najniższy w regionie i zróżnicowany w zależności od płci [5, s. 14 i n.]. Obecne tendencje zmierzają do jego podnoszenia i ujednolicania dla kobiet i mężczyzn (tab. 2), a opóźnienie decyzji o opuszczeniu rynku pracy jest w wielu państwach nagradzane zwiększonym wymiarem świadczenia². W wyniku przeprowadzonych zmian wiek ten został podwyższony o dwa, trzy lata dla mężczyzn i od trzech do sześciu dla kobiet. Wydaje się jednak, iż będzie ulegał dalszym modyfikacjom, gdyż jest niższy niż w „starych” krajach UE.

Tabela 2. Kierunki zmian w wysokości wieku emerytalnego w państwach przyjętych do Unii Europejskiej w maju 2004 r.

Nazwa kraju	Mężczyźni	Kobiety
Cypr	65 lat (możliwość uzyskania wcześniejszego świadczenia w wieku 63 lat)	65 lat (możliwość uzyskania wcześniejszego świadczenia w wieku 63 lat)
Czechy	63 lata (od 2006 r.)	63 lata (od 2006 r.) dla kobiet bezdzietnych lub 59-62 lat w zależności od liczby dzieci
Estonia	63 lata	63 lata (od 2016 r.); podnoszony o 6 miesięcy/rok
Litwa	62,5 lat (od 2006 r.)	60 lat (od 2006 r.)
Łotwa	62 lata	62 lata (od 2008 r.); podnoszony o 6 miesięcy/rok
Malta	61 lat	60 lat
Polska	65 lat	60 lat
Słowacja	62 lata (podnoszony w latach 2004-2006)	62 lata (podnoszony w latach 2004-2014)
Słowenia	63 lata	61 lat
Węgry	62 lata	62 lata (od 2009 r.); podnoszony o 1 rok co 2 lata

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych European Commission, www.europa.eu.int/comm.

Ustalenie obniżonego wieku emerytalnego dla kobiet w systemach o zdefiniowanej składce, w których emerytura wyliczana jest na podstawie zgromadzonego kapitału oraz dalszego przeciętnego trwania życia, jest dla nich niekorzystne. Kobiety bowiem na ogół otrzymują niższe wynagrodzenie i mają dłuższe przerwy w zatrudnieniu, a to ujemnie wpływa na wielkość zgromadzonego kapitału. Aktualna metoda obliczania świadczeń ogranicza redystrybucję na rzecz kobiet. Dlatego też mogą się one znaleźć w grupie osób o niskich dochodach, wymagających wsparcia ze strony pomocy społecznej.

W niektórych państwach wyjściowe propozycje zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn zostały odrzucone na korzyść utrzymania istniejących różnic w

² W Słowenii po przekroczeniu ustawowego wieku emerytalnego świadczenie może być podwyższone maksymalnie o 7,2%.

tym zakresie (np. Polska, Słowenia). Świadczy to o dużym przywiązaniu do tradycji, a także o czynnikach politycznych odgrywających istotną rolę w procesie reformowania systemów emerytalnych. Rząd decydujący się na wprowadzanie znacznych zmian nie może bowiem działać bez szerokiego poparcia społecznego.

4. Problematyka ustalania formuły wymiaru świadczenia

W wielu państwach zerwano z zasadą solidaryzmu społecznego, na podstawie której dotychczas następowało obliczanie emerytury, w celu powiązania wysokości świadczenia z indywidualnym skapitalizowanym wkładem. Łotwa i Polska zastąpiły systemy o zdefiniowanym świadczeniu systemami o zdefiniowanej składce, w których wysokość emerytury jest zależna m.in. od składek zgromadzonych w okresie pracy zawodowej oraz od oczekiwanej dalszej długości życia danej kohorty w momencie przechodzenia na emeryturę. Ta formuła wymiaru świadczenia znacznie ogranicza redystrybucję w kierunku pracowników mniej zarabiających i mających mniej korzystną biografię zawodową. Niektóre państwa zachowały systemy o zdefiniowanym świadczeniu, ale obniżyły przysługujące współczynniki za każdy rok pracy (Słowenia) lub zredukowały redystrybucję na rzecz nisko zarabiających pracowników (Węgry). Kilka krajów dokonało zmiany formuły wymiaru świadczenia – Cypr podwyższył wysokość minimalnej emerytury, Czechy zastosowały dwuczęściową formułę wymiaru świadczenia w kierunku redystrybucji na rzecz nisko zarabiających pracowników, Słowenia zaś zmniejszyła różnice pomiędzy najniższymi i najwyższymi emeryturami³.

Większość państw zwiększyło liczbę lat pracy potrzebną do otrzymania świadczenia emerytalnego⁴ oraz ściślej powiązało relację pomiędzy świadczeniem a zarobkami z całego życia. Nie zawsze tego typu zmiany świadczą o odejściu od zasady solidaryzmu społecznego, np. na Litwie formuła wymiaru świadczenia ma nadal charakter silnie redystrybucyjny, chociaż nastąpiło zwiększenie liczby lat pracy uprawniających do pełnej emerytury.

Niektóre z państw (Czechy i Litwa) ujednoliciły zasady obliczania świadczeń dla pracowników, likwidując przywileje dla pewnych grup zawodowych, polegające m.in. na wyższym wymiarze świadczeń lub obniżonym wieku emerytalnym, związane z określonymi rodzajami zatrudnienia, uznając je za zbyt kosztowne dla funkcjonowania systemu. Słowenia wprowadziła odrębny system finansowania takich świadczeń. Z kolei w Estonii, w Polsce i na Słowacji korzystniejsze warunki

³ Stosunek najniższego i najwyższego świadczenia emerytalnego wynosi 1:4.

⁴ W Słowenii, jeśli beneficjent wystąpi o przyznanie świadczenia w wieku 58 lat, musi wykazać się co najmniej 38-letnim okresem ubezpieczenia, a 15-letni okres jest wymagany do otrzymania emerytury w ustawowym wieku emerytalnym. Na Maltzie i na Cyprze wymaga się tylko 3 lat ubezpieczenia, aby otrzymać emeryturę w podstawowym wieku.

nabywania praw emerytalnych niektórych grup pracowniczych zostały zachowane, głównie ze względów społecznych i politycznych [2, s. 8].

5. Przesłanki przebudowy struktury systemów emerytalnych

Zasadnicze zmiany dotyczą segmentacji systemów emerytalnych w kierunku stworzenia filaru opartego na działalności podmiotów komercyjnych. Filarowa konstrukcja systemu emerytalnego łączy się z podziałem składki i przesyłaniem jej w określonych częściach do poszczególnych podmiotów o charakterze publicznym i komercyjnym. W części prywatnej indywidualnie zakumulowane wkłady muszą być przeznaczone na zakup renty dożywotniej (tym samym ryzyko związane jest z datą śmierci). Na ogół w systemach, w których świadczenie z pierwszego filaru jest na niskim poziomie lub gdy różnice w wysokościach wypłacanych emerytur są niewielkie, drugi segment jest obowiązkowy. Natomiast w państwach zapewniających wyższe emerytury w ramach części bazowej uczestnictwo w dodatkowym filarze systemu może mieć charakter dobrowolny.

Drugi, obowiązkowy segment o charakterze kapitałowym wprowadzono w czterech państwach: na Węgrzech (1998), w Polsce (1999), na Łotwie (2001) oraz w Estonii (2002). Natomiast na utworzenie przymusowego II filaru nie zdecydowały się Czechy, Słowacja, Malta i Cypr. Na Węgrzech obowiązkowa przynależność do prywatnych funduszy emerytalnych (II filar) została ograniczona do tych pracowników, którzy po raz pierwszy podejmują swoją pracę i nie mieli więcej niż 42 lata w momencie wdrażania reformy⁵ [9, s. 5]. Na Łotwie i w Polsce wszyscy pracownicy poniżej 30 lat zostali zobligowani do wyboru funduszu emerytalnego w ramach II filaru. W Czechach i Słowacji uruchomiono uzupełniające fundusze emerytalne, ale uczestnictwo w nich ma charakter dobrowolny, wsparty jednak zachętami podatkowymi.

6. Rola dobrowolnych prywatnych oszczędności

Ważnym elementem wprowadzanych reform jest pobudzenie indywidualnej przezorności i skłonności do oszczędzania. W niektórych państwach tworzy się nowe instytucjonalne formy oszczędzania na emeryturę (pracownicze programy emerytalne, programy zakładowe) lub wykorzystuje się rozwiązania już istniejące, np. ubezpieczenia osobowe. Mają one za zadanie zachęcenie społeczeństwa do angażowania się w finansowanie własnych emerytur i zdobywania dodatkowych

⁵ Na Węgrzech wszyscy, którzy dobrowolnie wybrali II filar, czyli prywatnie zarządzany fundusz, mogli podjąć decyzję o powrocie do starego systemu do końca grudnia 2002 r. Pierwsze składki do II filaru zaczęły wpływać od 1998 r. Do końca 2000 r. z możliwości rezygnacji z członkostwa w funduszu i powrotu do systemu PAYG skorzystało około 32 tys. osób.

źródeł dochodów na starość. Czechy są wyjątkiem, gdyż stosują subwencje państwowe na dobrowolne prywatne konta tym, którzy do nich przystąpią [4, s. 19-21].

Największym wyzwaniem dla dodatkowych form oszczędzania jest zachęcenie pracowników młodych i tych o niskich dochodach, aby rezygnowali z bieżącej konsumpcji na rzecz przyszłych świadczeń. W Polsce i na Słowacji niski wzrost gospodarczy nie zachęca do uczestnictwa w tych formach oszczędzania, podczas gdy na Litwie mała populacja i nierozwinięte rynki kapitałowe stają się czynnikami niekorzystnie wpływającymi na powstawanie funduszy emerytalnych. W wielu państwach czynnikiem negatywnie wpływającym na rozwój dodatkowych form oszczędzania są zbyt wysokie podatki, a także niewystarczające zachęty ze strony państwa.

7. Podsumowanie

Nowe kraje członkowskie Unii Europejskiej wybrały niejednorodne drogi reformowania zabezpieczenia społecznego ryzyka starości. Pierwsza grupa państw skupia się na ograniczaniu zasięgu publicznych, redystrybucyjnych systemów emerytalnych i wprowadza obligatoryjne, kapitałowe, zarządzane komercyjnie, indywidualne plany oszczędnościowe oraz możliwość ubezpieczenia dodatkowego o charakterze dobrowolnym (Węgry, Polska, Łotwa, Estonia). Oznacza to częściową prywatyzację zadań w zakresie zabezpieczenia emerytalnego, tradycyjnie dotychczas realizowanych przez państwo, a jednocześnie zalecanych przez Bank Światowy. Z kolei druga grupa (Czechy, Słowenia) łączy obowiązkową przynależność do publicznego systemu emerytalnego z rozwojem dobrowolnych uzupełniających programów emerytalnych. Niektóre kraje zmodyfikowały jedynie istniejące systemy publiczne (Słowacja, Czechy) i zdecydowały się nie wprowadzać obowiązkowych komercyjnych funduszy emerytalnych, ale w zamian ściśle skorelowały wielkość składki z wysokością świadczenia oraz podniosły wiek emerytalny. W obliczu rosnącego bezrobocia i braku perspektyw zatrudnienia starszych generacji podwyższanie wieku emerytalnego wywołuje największe społeczne i polityczne konflikty.

Należy jednak podkreślić, że poprawa finansowej kondycji systemów emerytalnych, której towarzyszy spadek dochodów i pogorszenie poziomu życia starszej populacji, nie mogą być uważane za sukces. Państwo występujące w roli (nawet ograniczonej) organizatora i gwaranta systemu zabezpieczenia ryzyka starości nie może dokonywać tego typu zmian bez zapewnienia osłon socjalnych. Nie jest usprawiedliwione przerzucanie na ubezpieczonych całego ciężaru okresu transformacji. Ponadto mniejszy zakres ubezpieczenia ludności pracującej (mniej osób w wieku produkcyjnym opłaca składki na świadczenia społeczne) jest niekorzystnym procesem i wiąże się z potencjalnie większymi żądaniami wobec pomocniczych systemów społecznych w przyszłości.

Pytanie, czy kraje członkowskie UE, reformując struktury systemów emerytalnych, poradzą sobie z aktualnymi i przyszłymi wyzwaniami, jednocześnie zapewniając odpowiedni poziom życia społeczeństwa, pozostaje nadal otwarte.

Literatura

- [1] Czepulis-Rutkowska Z., *Systemy emerytalne a poziom zabezpieczenia materialnego emerytów*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Studia i Monografie, Warszawa 2000.
- [2] Fultz E., *Pension Reform in the EU Accession Countries: Challenges, Achievements and Pitfalls*, „International Social Security Review” 2004, vol. 57, 2.
- [3] Knychas D., *Reforma systemu emerytalno-rentowego na Węgrzech*, „Asekuracja & Re” 1998 nr 3, s. 58-59.
- [4] Kowalak T., *Ubezpieczenie emerytalno-rentowe w Republice Czeskiej*, „Polityka Społeczna” 1995 nr 5-6.
- [5] Mouton P., *State of the Reforms in Central and Eastern Europe*, [w:] *Evaluation and Prospects of Social Security Reform*, Papers of the Meeting for social security organizations in Central and Eastern Europe in Prague, Czech Republic, 10-12 February 1998, International Social Security Association 1998.
- [6] Müller K., *The Political Economy of Pension Reform in Eastern Europe*, „International Social Security Review” 2001, vol. 54, 2-3.
- [7] *Problemy ochrony społecznej w Europie Środkowej i Wschodniej*, „Polityka Społeczna” 1995 nr 10.
- [8] *Social Protection Systems in the 13 Candidate Countries, Including Pensions*, MISSOC, (25/3/2003).
- [9] *System emerytalny na Węgrzech*, Biuletyn Miesięczny KNUiFE 2003 nr 9.

TRANSFORMATION OF PENSION SYSTEMS IN THE EU NEW COUNTRIES

Summary

This article highlights alternative approaches to pension protection for retired workers in conditions of ageing populations.

Nearly all of the new EU countries have increased their pensionable age and adopted new systems for voluntary supplemental pension savings. Some have scaled down their social insurance schemes in favour of new systems of commercially managed individual savings accounts. Most have enacted laws to encourage supplementation through voluntary schemes. Public pension formulas and contri-

bution rates have been changed, some repeatedly. A large minority have adopted new methods for collecting contributions.

The particular mix and pace of these changes have varied greatly from country to country. Some countries has transformed their systems in fundamental ways, altering the pooling of risks, the adequacy of benefits, and the management of revenues and information. Others are combining adjustments in their public pension systems with the development of voluntary supplemental retirement schemes.

It will take decades for these new designs to be fully implemented.