Joanna RATAJCZAK

REFORMA BAZOWEGO SYSTEMU EMERYTALNEGO W NIEMCZECH W 2001 ROKU – GENEZA I KIERUNKI ZMIAN

Wprowadzenie

Niekorzystna i ciągle pogarszająca się struktura wiekowa społeczeństw krajów wysokorozwiniętych, niepomyślna w ostatnich latach koniunktura na rynkach europejskich i związany z tym spadek tempa wzrostu dochodu narodowego oraz wysoka stopa bezrobocia i przemiany w strukturze społecznej wywołały potrzebę weryfikacji bazowych systemów emerytalnych, które w obliczu zachodzących przemian okazały się słabe finansowo[1]. Rozwiązanie polegające na zwiększaniu stopy składki lub stopy podatków napotykało i napotyka silny opór społeczny i, co więcej, ma charakter jedynie przejściowy[2]. Niezbędna zatem okazuje się gruntowna reforma bazowych systemów emerytalnych, dotycząca przede wszystkim sposobu finansowania, zakresu podmiotowego i przedmiotowego systemu, poziomu świadczeń oraz warunków uprawniających do ich otrzymania.

Przed tego rodzaju problemem, a więc koniecznością zasadniczej przebudowy systemu, stał do niedawna również niemiecki system emerytalny, stanowiący przez

[1] Szerzej na temat przesłanek reformowania publicznych systemów emerytalnych w: S. Golinowska, *Systemy emerytalno-rentowe w świecie*, w: *Bazowe systemy emerytalno-rentowe w świecie*, red. S. Golinowska, t. 1, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Studia i Materiały 1993, z. 16 (389), s. 29 i n.

[2] Konieczne tempo wzrostu stopy składki/podatków finansujących systemy emerytalne zdecydowanie przekraczałoby tempo wzrostu PKB w większości krajów OECD. Szerzej na temat przyszłości trójfilarowych systemów emerytalnych w krajach OECD w: Ch. Zwonicek, *OECD-Perspektiven des Dreisäulenkonzepts der Altersvorsorge*, Versicherungswirtschaft 2000, H. 1, s. 13 i n.

wiele lat wzorzec dla systemów zabezpieczenia na okres starości o charakterze ubezpieczeniowym. Wielokrotnie podejmowane w ostatnim dziesięcioleciu próby jego modyfikacji (dostosowania do nowych uwarunkowań)[3] okazały się niewystarczające[4]. Dyskusje wokół jego rekonstrukcji zaowocowały ostatecznie istotnymi zmianami w systemie zabezpieczenia na starość, tj. reformą 2001 roku[5].

W niniejszym opracowaniu przedstawione zostały przesłanki o charakterze demograficznym, makroekonomicznym, społecznym i politycznym, które wywołały potrzebę przebudowy niemieckiego społecznego systemu emerytalnego. Rozważania te poprzedzone zostały przybliżeniem zasad konstrukcji zabezpieczenia na starość w Niemczech, co z kolei stanowiło punkt wyjścia do ukazania kierunku ostatnich, zasadniczych zmian w zakresie zabezpieczenia na starość w Niemczech w 2001 roku.

1. Pojęcie systemu zabezpieczenia emerytalnego

System zabezpieczenia emerytalnego jest zbiorem elementów, będących źródłem dochodów pieniężnych w okresie starości[6]. Poszczególne składowe systemu są powiązane ze sobą zarówno prawnie, jak i finansowo. Mogą mieć różnorodny charakter (państwowy lub prywatny) i formę (transfery okresowe lub jednorazowe). W każdym wypadku jednak są to świadczenia o charakterze wyłącznie pieniężnym, będące źródłem utrzymania osób starszych w okresie spoczynku zawodowego. W literaturze przedmiotu pojęcie „systemu zabezpieczenia emerytalnego" stosuje się zamiennie z określeniem „zabezpieczenie emerytalne".

Powyższa definicja obejmuje między innymi takie dochody, jak emerytury (państwowe, zakładowe, indywidualne) i jednorazowe wypłaty kapitału z tytułu ubezpieczenia prywatnego. Do zabezpieczenia emerytalnego nie należą natomiast dochody z pracy dodatkowej, podejmowanej po przejściu na emeryturę, zyski z zainwestowanego kapitału, świadczenia pomocy socjalnej, renty inwalidzkie czy chorobowe, opieka ze strony rodziny itp.

---

[3] Reformy z lat 1992 (uchwalona w 1989 r.), 1996 i 1999 (uchwalona w 1997 r.).

[4] Istotnym czynnikiem powodującym dysfunkcję systemu emerytalnego było zjednoczenie Niemiec i związane z tym konsekwencje finansowe.

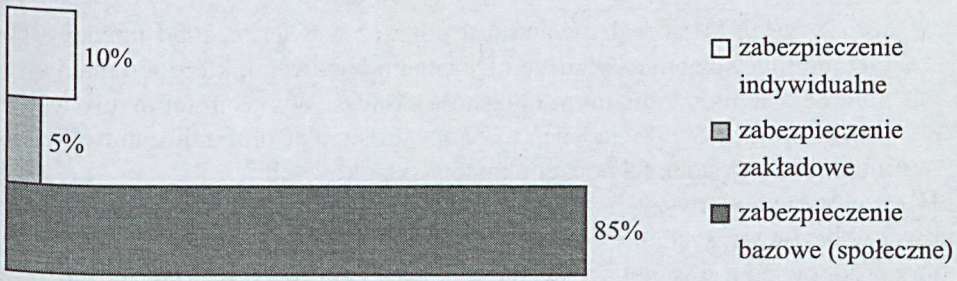
[5] Reforma bazuje na następujących aktach prawnych: Gesetz zur Reform wegen verminderter Erwerbsfähigkeit (Bundesgesetzblatt I Nr. 57 vom 23.12.2000, 1827), Altersvermögensgesetz (BGB1. I Nr. 31 vom 29.06.2001, 1310) Altersvermögens-Ergänzungsgesetz (BGB1. I Nr. 13 vom 26.03.2001, 403) i Gesetz zur Verbesserung des Hinterbliebenenrentenrechts (Bundesgesetzblatt I Nr. 36 vom 23.07.2001, 1598).

[6] M. Żukowski, *Wielostopniowe systemy zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej i w Polsce. Między państwem a rynkiem*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Zeszyty Naukowe, z. 151, Poznań 1997, s. 17.

2. Konstrukcja zabezpieczenia emerytalnego w Niemczech

2.1 Koncepcja trzech filarów

System zabezpieczenia emerytalnego w Niemczech bazuje na tzw. koncepcji trzech filarów lub trzech warstw/stopni[7]. Idea powyższego rozwiązania opiera się na założeniu, że poszczególne składniki dochodu na okres starości pochodzą z różnych źródeł, będących kolejnymi warstwami zabezpieczenia emerytalnego (rys. 1).



Rys. 1. Udział poszczególnych warstw zabezpieczenia emerytalnego w tworzeniu dochodu na okres starości w Niemczech (w %)

Źródło: Na podstawie porównania w Deutsches Institut für Altersvorsorge, Gesetzliche Alterssicherung. Reformerfahrungen im Ausland; ein systematischer Vergleich aus sechs Länder, Deutsches Institut für Altersvorsorge Gmbh, Köln 1999, s. 5

2.2 System bazowy

Pierwszą warstwę stanowi bazowy system emerytalny[8]. Bazowy oznacza publiczny (inicjowany przez państwo), przymusowy (objęte nim osoby nie mogą z systemu wystąpić) i powszechny (szeroki zakres podmiotowy). Jego konstrukcja oparta jest na następujących zasadach[9]:

---

[7] Pojęcie warstwy wydaje się bardziej prawidłowe. Szerzej na ten temat W. Schmähl, *Pensions Reforms in Germany: Major Topics, Decisions and Developments*, w: *Transformation of Social Security: Pensions in Central-Eastern Europe*, red. K. Müller, A. Ryll, H.-J. Wagener, Physica-Verlag, Heidelberg 1999, s. 92 oraz M. Żukowski, *Wielostopniowe*, s. 18 i n.

[8] Szerzej na temat bazowego systemu emerytalnego w Niemczech patrz np. J. Ratajczak, *System emerytalny w Niemczech*, w: *Systemy emerytalne w krajach Unii Europejskiej*, red. T. Szumilicz, M. Żukowski, Twigger, Warszawa 2004, s. 239 i n.

[9] S. Golinowska, *System emerytur ustawowych w Niemczech*, w: *Bazowe*, s. 49 i n. Rolę powyższych zasad w konstrukcji systemu emerytalnego w Niemczech podkreśla również A. Börsch-Supan. A. Börsch-Supan, *Das deutsche Rentensystem*, w: *Deutsches Institut für Altersvorsorge, Gesetzliche Alterssicherung. Reformerfahrungen im Ausland; ein systematischer Vergleich aus sechs Länder*, Deutsches Institut für Altersvorsorge Gmbh, Köln 1999, s. 9.

- *przezorności*, wyrażającej się obowiązkiem (przymusem) dbania o poziom życia w przyszłości,
- *związania świadczenia emerytalnego z pracą*, co oznacza, że poziom składki ubezpieczeniowej ściśle zależy od wysokości osiąganych zarobków,
- *rekompensaty utraconych z powodu starości dochodów z pracy*, a więc uzależnienie wysokości świadczenia emerytalnego od opłaconych składek (osiąganych zarobków), a nie od potrzeb,
- *ekwiwalentności*, która związana jest z dwoma wyżej wymienionymi regułami i akcentuje „równowartość" wpłaconych składek i otrzymanych świadczeń,
- *solidarności*, która realizowana jest poprzez wewnątrz- lub/i międzygeneracyjne finansowanie świadczeń z systemu bazowego, które nie mają swego źródła w indywidualnym opłacaniu składki. Wyrazem tej reguły jest na przykład indeksacja świadczeń według wzrostu płac oraz zaliczanie okresów niepłacenia składek na poczet okresów składkowych[10].

Konsekwencją pierwszych czterech zasad jest przyjęcie koncepcji ubezpieczeniowej w bazowym systemie emerytalnym. Zasada ubezpieczeniowa wyraża się poprzez odpowiedni stosunek wpłacanych składek i uzyskiwanych świadczeń, przy jednoczesnym wyrównaniu ryzyka pomiędzy członkami ubezpieczenia[11]. Opłacanie składek służy nabyciu roszczenia, prawa do świadczenia wzajemnego. Składka jest zatem swego rodzaju ceną[12].

Poniżej zostaną omówione najważniejsze reguły funkcjonowania emerytalnego systemu bazowego.

2.2.1. Organizacja[13]

Na podstawie kryterium podmiotowego wyodrębnia się trzy podstawowe instytucje ubezpieczeń emerytalnych[14]:

---

[10] Zasady ekwiwalentności i solidarności stoją ze sobą w sprzeczności. Faktycznie więc realizowana polityka zabezpieczenia na okres starości jest zawsze kompromisem powyższych reguł. Szerzej na ten temat R. Kolb, *Die Bedeutung des Versicherungsprinzips für die gesetzliche Rentenversicherung*, w: *Versicherungsprinzip und soziale Sicherung*, red. W. Schmähl, Mohr, Tübingen 1985, s. 121 i n.

[11] W. Schmähl, *Versicherungsgedanke und Sozialversicherung*, w: *Versicherungsprinzip*, s. 2.

[12] W. Schmähl, *System ubezpieczeń emerytalnych w Niemczech*, Polityka Społeczna 1993, nr 3, s. 24.

[13] Szerzej na ten temat W. Schmähl, *Pension*, s. 94.

[14] Ze względu na obligatoryjny charakter do pierwszej warstwy zabezpieczenia emerytalnego zaliczane są również publicznoprawne systemy obowiązkowe rolników (finansowane w większości z dotacji federalnych), urzędników (finansowane z podatków) oraz zawodowe zakłady zaopatrzenia osób, wykonujących wolne zawody (finansowane metodą kapitałową z elementami dystrybucji).

- pracowników fizycznych,
- pracowników umysłowych,
- górników.

Są one administrowane przez samorządne organizacje, działające na podstawie prawa publicznego na poziomie federalnym (ubezpieczenia pracowników umysłowych i górników) lub regionalnym[15] (ubezpieczenie pracowników fizycznych). Instytucje ubezpieczeniowe podlegają centralnemu nadzorowi Federalnego Urzędu Ubezpieczeniowego, który bada zgodność ich działalności z obowiązującym prawem.

2.2.2. Finansowanie

System emerytalny finansowany jest z dwóch źródeł: bieżących składek (obecnie około 75% dochodów) i dotacji państwowych (obecnie około 25% dochodów)[16], przy utrzymywaniu rezerwy w wysokości jednomiesięcznych wydatków.

Składka płacona jest w połowie przez pracodawcę i pracownika (w 2002 roku stopa składki wynosiła łącznie 19,1 %). Podstawą wymiaru jest płaca brutto, przy czym składki odprowadzane są jedynie od wynagrodzeń nieprzekraczających określonego poziomu (w 2002 roku 4500 euro miesięcznie w starych i 3750 euro w nowych krajach związkowych). Pobór i przekazanie składek na odpowiedni fundusz należy do obowiązków pracodawcy.

W koncepcji systemu zabezpieczenia emerytalnego od początku zakładano udział państwa w finansowaniu świadczeń[17], przy czym dotacja miała pełnić rolę „ceny", jaką państwo płaciło za odstępstwa od zasady ekwiwalentności[18]. Od roku 1992 wysokość dopłat z budżetu[19] uzależniona jest wprost proporcjonalnie od zmiany poziomu płac brutto i zmiany stopy składki (w 2001 roku przekazano z budżetu państwa około 53 mld euro, co stanowiło około 2,6% PKB[20]).

2.2.3. Świadczenia

Wiek emerytalny w Niemczech wynosi 65 lat[21], przy czym późniejsze przejście na emeryturę skutkuje zwiększeniem, a wcześniejsze zmniejszeniem świadczenia

[15] Dla kolejarzy oraz ludzi morza ubezpieczenia prowadzą odpowiednie związki zawodowo-branżowe.

[16] VDR, *Rentenversicherung in Zeitreihen 2002*, s. 222.

[17] Element kolektywnej odpowiedzialności pracowników, pracodawców i państwa za finansowanie świadczeń emerytalnych i rentowych jest charakterystyczny dla niemieckiej polityki socjalnej. A. Börsch-Supan, op.cit., s. 6.

[18] S. Golinowska, *System*, s. 52.

[19] W odniesieniu do tzw. dotacji ogólnej. Poza nią występuje także dotacja dodatkowa i uzupełnienie do dotacji dodatkowej.

[20] Szacunki na podstawie: VDR, *Rentenversicherung*, s. 223 i 254.

[21] Wiek emerytalny dla poszczególnych rodzajów świadczeń emerytalnych był (lub jest) stopniowo podnoszony z pierwotnego poziomu 60 lat. Szerzej na temat zmiany wieku emery-

emerytalnego (i ograniczeniem możliwości dodatkowej pracy). W systemie niemieckim istnieje także instytucja emerytury częściowej (1/3, 1/2 lub 2/3 emerytury), która służy stopniowemu ograniczaniu aktywności zawodowej.

Niemiecki bazowy system emerytalny jest systemem o zdefiniowanym świadczeniu. Wysokość świadczenia emerytalnego zależy od indywidualnej podstawy wymiaru składek, liczby lat opłacania składek, wskaźnika dopasowania (uzależnionego od rodzaju pobieranego świadczenia i wieku przejścia na emeryturę) i przeciętnej wysokości świadczenia emerytalnego[22]. Emerytury są waloryzowane na podstawie wzrostu płac brutto w gospodarce.

W systemie niemieckim występuje emerytura według minimalnych dochodów, polegająca na tym, że różnice w dochodach osób o niskich zarobkach (osiągniętych przed 1992 rokiem) wyrównywane są przez podnoszenie wskaźnika indywidualnej podstawy wynagrodzenia. Ponadto reformą z 2001 roku wprowadzono świadczenie minimalne w okresie starości. Nie jest ono ani organizacyjnie, ani finansowo związane z bazowym systemem emerytalnym.

2.3. Systemy zakładowe

Drugą warstwę systemu emerytalnego w Niemczech tworzą zakładowe systemy emerytalne. Mają one charakter uzupełniający w stosunku do świadczeń z systemu bazowego[23]. Państwo ustanawia jedynie ramy prawne ich funkcjonowania. Zakładowe systemy emerytalne są organizowane przez pracodawcę i przeznaczone dla pracowników, mają charakter dobrowolny i prywatny, a gromadzenie środków pieniężnych oparte jest na metodzie kapitalizacji[24]. Mogą być tworzone w jednym przedsiębiorstwie, kilku zakładach lub całej branży. Zakładowe systemy emerytalne mogą przyjmować następujące formy: przyrzeczenia bezpośredniego, kasy zapomogowej, kasy emerytalnej ubezpieczenia bezpośredniego lub funduszu inwestycyjnego[25]. W jednym przedsiębiorstwie można prowadzić kilka systemów uzupełniających w różnych formach.

---

talnego w zależności od rodzaju emerytury patrz na przykład *Die Rente, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung*, April 2002, s. 28 i n.

[22] Szerzej na temat obliczania emerytury patrz na przykład S. Golinowska, *System*, s. 56 i n.

[23] W systemach zakładowych finansowane jest również ryzyko inwalidztwa oraz śmierci (zaopatrzenie po zmarłym żywicielu).

[24] Cechy te odnoszą się do systemów zakładowych, organizowanych w sektorze prywatnym. W Niemczech istnieje również zakładowe zabezpieczenie emerytalne w sektorze publicznym. Jest ono finansowane metodą repartycji (z elementami kapitałowymi) i ma bardzo szeroki zakres podmiotowy. Szerzej na ten temat *Bundesversicherungsanstalt für Angestellte*, Die BfA informiert. Altersvorsorge, BfA, 1. Auflage, Berlin 2000, s. 30 i n.

[25] Ostatnia forma wprowadzona została reformą z 2001 roku.

3.4. Systemy indywidualne

Trzecią warstwę stanowi indywidualna przezorność. Ma ona charakter dobrowolny, a gromadzenie oszczędności oparte jest na metodzie kapitalizacji. W literaturze przedmiotu przyjmuje się zazwyczaj, że w skład trzeciej warstwy wchodzą wyłącznie prywatne ubezpieczenia na życie[26].

Oczywiście emerytury z warstwy bazowej, zakładowej czy indywidualnej nie są jedynymi źródłami utrzymania po zakończeniu kariery zawodowej. Uzupełnienie stanowią dochody z oszczędności, nieruchomości czy dodatkowej pracy[27]. Dokładne dane na ten temat przedstawia poniższa tabela.

Tabela 1. Dochody na starość emerytów w Niemczech* w 1993 roku (w %)

	Emerytura bazowa	Dochody kapitałowe**	Transfery prywatne	Dochody z pracy dodatkowej
Osoby samotne	81,9	8,8	4,9	4,5
Małżonkowie	70,5	11,8	5,7	12,1
Emerytura bazowa	wszyscy emeryci	20% najgorzej sytuowanych	średniozamożni	20% najlepiej sytuowanych
Osoby samotne	81,9	92,7	87,1	71,2
Małżonkowie	70,5	90,3	84,6	49,1
Dochody kapitałowe**	wszyscy emeryci	20% najgorzej sytuowanych	średniozamożni	20% najlepiej sytuowanych
Osoby samotne	8,8	2,4	5,5	15,0
Małżonkowie	11,8	5,7	8,2	18,3

* Dochody wyrażone w % dochodów brutto gospodarstw domowych, których głowa rodziny jest w wieku 67 i więcej lat.

** Chodzi o dochody związane z kapitałową formą gromadzenia oszczędności (m.in. emerytury zakładowe i oszczędności prywatne).

Źródło: A. Börsch-Supan, A. Reil-Held, *Retirement Income: Level, Risk, and Substitution among Income Components*, Working Paper AWP 3.7, OECD, 1998, www.oecd.org

Na podstawie powyższych danych można jednoznacznie stwierdzić, że decydującą rolę w tworzeniu dochodu na starość w Niemczech odgrywa pierwsza, społeczna warstwa zabezpieczenia emerytalnego (80% dochodów osób samotnych i 70% dochodów osób będących w związkach małżeńskich) – pozostałe dwie warstwy i inne źródła dochodów mają wyłącznie charakter uzupełniający.

[26] Por. W. Fink, *Betriebliche Altersversorgung als Vergütungsbestandteil: Gestaltung und Integration flexibler Versorgungszusagen*, Deutscher Universitäts-Verlag, Wiesbaden 1998, s. 9.

[27] Dochody te nie mieszczą się w przytoczonej definicji systemu zabezpieczenia na starość (por. punkt 1).

3. Uwarunkowania zmian w zakresie bazowego systemu emerytalnego

W związku z priorytetowym znaczeniem społecznego zabezpieczenia w tworzeniu dochodu na starość zasadne wydaje się pytanie o determinanty zmian konstrukcji warstwy bazowej. Czynniki te można podzielić na następujące cztery grupy[28]:

- czynniki ekonomiczne,
- demograficzne,
- społeczno-kulturowe,
- polityczne.

Zależności powyższe przedstawia rysunek 2.

Zmiany w zakresie jakiejkolwiek grupy uwarunkowań (w tym zarówno o charakterze narodowym, tj. w ramach danego państwa, jak i międzynarodowym – jeśli te ostatnie mają wpływ na pierwsze) mogą stanowić przesłankę modyfikacji istniejącego systemu emerytalnego. Przejawia się to w formie postulatów (decyzji) co do weryfikacji i konsekwentnie modyfikacji/zmiany celów, metod i środków danego systemu emerytalnego w taki sposób, by jego docelowy (zakładany) kształt był adekwatny do „nowej rzeczywistości". Operacjonalizacja tych decyzji przekłada się na (prawnie usankcjonowane) zmiany w zakresie konkretnych elementów konstrukcji systemu bazowego, tj. zakresu podmiotowego, przedmiotowego, poziomu świadczeń, metody i źródła finansowania czy opodatkowania[29]. Zakres pojęciowy tych ostatnich może ulec także zmianie na skutek orzecznictwa i to nie tylko poprzez wskazywanie szczegółowej interpretacji określonych prawnych sformułowań, ale także poprzez formułowanie postulatów *de lege lata* czy *de lege ferenda*.

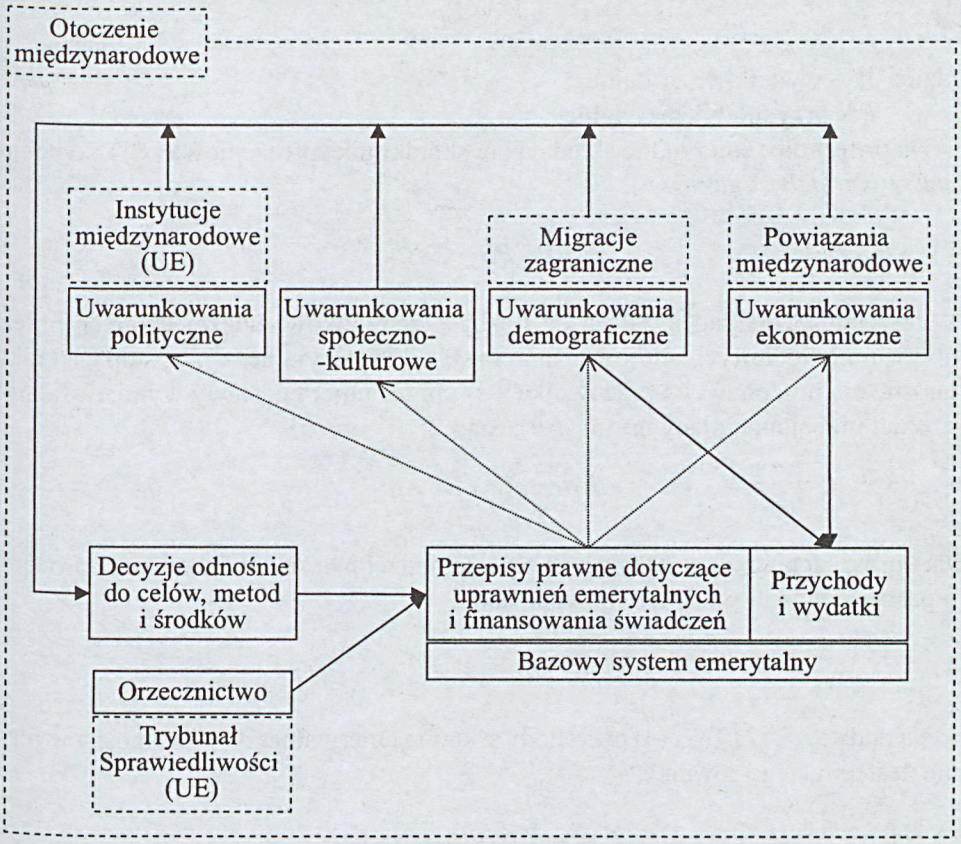
Jedną z najważniejszych determinant zmian w zakresie zabezpieczenia na starość jest jego kondycja finansowa, a więc stosunek przychodów i wydatków systemu emerytalnego, stąd aspekt ten został wyodrębniony w powyższym schemacie[30]. W takim ujęciu należy w szczególności uwzględnić zmiany uwarunkowań demograficznych i ekonomicznych.

---

[28] M. Żukowski, *Wielostopniowe*, s. 59. Przyjęta systematyzacja ma oczywiście charakter umowny. Możliwe są również inne klasyfikacje, w tym podział na uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne. Szerzej M. Księżopolski, *Polityka społeczna. Wybrane elementy porównań międzynarodowych*, Biblioteka Pracownika Socjalnego, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk", Katowice 1999, s. 53 i n.

[29] Oczywiście nie musi to oznaczać zmiany w zakresie wszystkich wymienionych elementów.

[30] Jest to istotne zarówno w przypadku, gdy „nadwyżka" lub „deficyt" środków finansowych stanowi punkt wyjścia zmian, jak i w sytuacji, gdy inne czynniki wywołują konieczność modyfikacji określonych elementów systemu (np. zakresu podmiotowego) i poszukiwane są określone źródła finansowania.



Rys. 2. Uwarunkowania ukształtowania i rozwoju bazowego systemu emerytalnego (w Niemczech)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: W. Schmähl, *Das Gesamtsystem der Alterssicherung*, w: *Handbuch zur Altersversorgung. Gesetzliche, betriebliche und private Vorsorge in Deutschland*, Hrsg. J.-H. Cramer, W. Förster, F. Ruland, Fritz Knapp Verlag, Frankfurt am Main 1998, s. 83

Bazowy system emerytalny Niemiec jest finansowany ze składek pracowników i pracodawców oraz dotacji państwowych przy zastosowaniu metody repartycji[31]. Wydatki stanowią (przede wszystkim) świadczenia emerytalne[32]. Równowaga finansowa systemu zapewniona jest wówczas, gdy[33]:

[31] Źródła te stanowiły w 2001 roku prawie 99% dochodów zabezpieczenia emerytalnego robotników i pracowników umysłowych. VDR, *Rentenversicherung*, s. 222 i 223.

[32] Świadczenia emerytalne (a także rentowe i po zmarłym żywicielu, stanowiące określony procent tych pierwszych) stanowiły w 2001 roku prawie 89% wydatków zabezpieczenia emerytalnego robotników i pracowników umysłowych. VDR, *Rentenversicherung*, s. 222 i 223.

[33] Rozważania ogranicza się do okresu jednego roku, z pominięciem jednomiesięcznej rezerwy.

(1) $$W = P,$$

gdzie: W – wydatki emerytalne,
P – przychody emerytalne.

Na przychody emerytalne składają się składki ubezpieczeniowe (PS) i dotacja budżetowa (DB), zatem:

(2) $$P = PS + DB.$$

Przychody ze składek zależą od liczby pracowników (ubezpieczonych przez lub/i w imieniu których odprowadzane są składki emerytalne – LP), stopy składki (łącznie dla pracodawcy i pracownika – s) i przeciętnej podstawy wymiaru składki, czyli przeciętnej płacy brutto (PB). Stąd:

(3) $$PS = s \cdot LP \cdot PB.$$

Dla uproszczenia można przyjąć, że dotacja budżetowa stanowi określony procent (a procent) wydatków emerytalnych, stąd:

(4) $$DB = a \cdot W.$$

Na podstawie (2), (3) i (4) przychody systemu emerytalnego opisać można w formie następującego równania:

(5) $$P = s \cdot LP \cdot PB + a \cdot W.$$

Wydatki emerytalne zależą z kolei od liczby emerytów (LE) i przeciętnego poziomu świadczenia emerytalnego (PE), co można zapisać jako:

(6) $$W = LE \cdot PE.$$

Z (1), (5) i (6) wynika, że warunek równowagi finansowej systemu emerytalnego będzie spełniony wówczas, gdy:

(7) $$LE \cdot PE = s \cdot LP \cdot PB + a \cdot LE \cdot PE.$$

Zatem stopa składki konieczna do zapewnienia równowagi finansowej (tj. sfinansowania wydatków niepokrytych przez dotację budżetową) wynosi:

(8) $$s = \frac{LE}{LP} \cdot \frac{PE}{PB} \cdot (1 - a).$$

Biorąc pod uwagę wynik tego (bardzo uproszczonego) rozumowania, można wskazać na określone zależności równowagi finansowej systemu. Wyznaczając jako zmienną zależną stopę składki, można określić zmienne niezależne, determinujące jej poziom; jest to stosunek liczby emerytów do pracujących, stosunek przeciętnej wysokości emerytury i płacy brutto oraz udział dotacji budżetowej w wydatkach emerytalnych.

Relacja liczby osób pobierających świadczenia emerytalne do pracujących (a ściślej liczby osób, które samodzielnie opłacają lub na rzecz których opłacana jest składka) zależy przede wszystkim od **uwarunkowań demograficznych**. Rozważaną zmienną określa się mianem współczynnika emerytów[34]. Związana jest ona z kształtowaniem się stosunku liczby osób w wieku poprodukcyjnym do liczby osób w wieku produkcyjnym, określanym jako współczynnik ludności starszej[35]. Ten ostatni z kolei zależy od struktury demograficznej społeczeństwa i salda migracji zagranicznych. Wielkościami wpływającymi na pierwszy element są stopa urodzeń i liczba zgonów (w przedziale wiekowym). Spadek liczby urodzeń (starzenie się społeczeństwa od dołu) i/lub wzrost przeciętnej długości życia (starzenie się społeczeństwa od góry) powoduje wzrost wartości współczynnika ludności starszej. Te negatywne tendencje demograficzne mogą być częściowo równoważone dodatnim saldem migracji zagranicznej, szczególnie wówczas, gdy dotyczy ona ludzi przed lub w wieku produkcyjnym. Zaznaczyć jednak należy, że zależności pomiędzy poziomem współczynnika ludności starszej i współczynnika emerytów związane są także ze zmianami na rynku pracy, na przykład aktywności zawodowej ludzi starszych (w tym faktycznego wieku przejścia na emeryturę), upowszechnieniem form zatrudnienia związanych z obowiązkiem odprowadzania składek na poczet ubezpieczenia emerytalnego, rodzajem osób emigrujących i imigrujących (w odniesieniu do statusu politycznego, uczestnictwa w systemie emerytalnym, poziomu dochodów/odprowadzanych podatków).

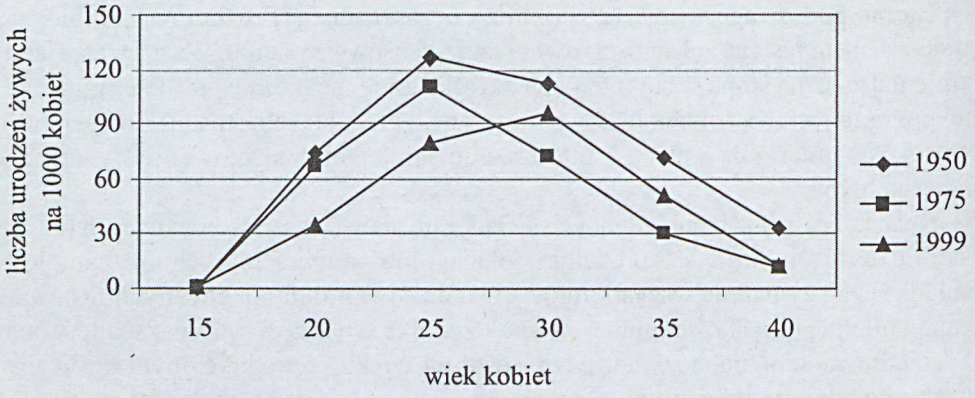
Przemiany demograficzne w społeczeństwie niemieckim od wielu lat mają tendencję niekorzystną[36]. Spowodowane jest to przede wszystkim malejącą stopą urodzeń (rys. 3) oraz wydłużaniem się długości życia.

---

[34] Tzw. *Rentnerquotient*. Patrz W. Schmähl, *Umlagefinanzierte Rentenversicherung in Deutschland. Optionen und Konzepte sowie politische Entscheidungen als Einstieg in einen grundlegenden Transformationsprozeß*, w: *Soziale Sicherungssysteme und demographische Herausforderungen*, Hrsg. W. Schmähl, Mohr Siebeck, Tübingen 2001, s. 139 i n. N. Barr nazywa omawiany iloraz „współczynnikiem obciążenia". N. Barr, *Ekonomika polityki społecznej*, Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań 1993, s. 234.

[35] Tzw. *Altenquotient*. Wcześniej używano określenia „współczynnik obciążenia ludnością starszą" (*Alterslastquote*), ale ze względu na pejoratywny charakter tego określenia przed około 20 laty zaniechano posługiwania się tym terminem. W. Schmähl, *Umlagefinanzierte*, s. 138.

[36] Niemcy nie są wyjątkiem. Podobne tendencje obserwuje się w wielu państwach Europy. Szerzej na ten temat D. Fach, R. Finke, J. Stanowsky, *Altersvorsorge zwischen demographischem Druck und Wirtschaftswachstum*, Dresdner Bank AG, Frankfurt am Main 1999.



Rys. 3. Stopa urodzeń w Niemczech w latach 1950, 1975 i 1999

Źródło: www.a-wind.de, Statistisches Bundesamt: www.statistik-bund.de

Przyczyn spadku liczby dzieci kobiet wszystkich kohort upatruje się w malejącej liczbie kobiet w wieku rozrodczym, rozwoju medycyny (propagowanie modelu świadomego planowania rodziny), niedostatecznej (zdaniem potencjalnych rodziców) opieki ze strony państwa dla osób (przede wszystkim kobiet) wychowujących dzieci[37] i, z drugiej strony, gwarancją ochrony na wypadek realizacji innego ryzyka oraz przejmowaniem określonych funkcji, dotychczas przypisanych rodzinie (jak pielęgnacja w okresie starości), a także zmianami (spadkiem) „wartości" posiadania dzieci dla potencjalnych rodziców. To ostatnie owocuje między innymi zmianą hierarchii celów, w tym przede wszystkim przedłożeniem kariery zawodowej nad życie rodzinne, także w świetle koncepcji tzw. kosztów alternatywnych posiadania dzieci[38].

Na przestrzeni lat 1871-1999 wzrosła znacznie oczekiwana długość życia i liczba osób dożywających wieku 65 lat w Niemczech (tab. 2).

Od roku 1871 oczekiwana długość życia po osiągnięciu 65 lat wydłużyła się o prawie 6 lat dla mężczyzn i 9 lat dla kobiet[39]. Można zauważyć, że w ciągu pierwszych pięciu dekad (tj. do roku 1934) omawiana wielkość zwiększyła się o około 2,5 roku (dokładnie 2,32 dla mężczyzn i 2,64 dla kobiet) w odniesieniu do obu

[37] Na przykład zmiana polityki rodzinnej i likwidacja osłon socjalnych były przyczyną gwałtownego spadku urodzeń w Niemczech Wschodnich w pierwszych latach po zjednoczeniu. Szerzej na ten temat J. Schmid, *Die demographische Lage Deutschlands – Gegenwart und vorhersehbare Zukunft*, Wirtschaftsdienst 2000, H. 9, s. 523 i n.

[38] Szerzej na temat spadku dzietności patrz na przykład *Zweiter Zwischenbericht der Enquete-Kommission. Demographischer Wandel. Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den einzelnen und die Politik*, Deutscher Bundestag, 1998, s. 59 i n.

[39] Szacunki Statistisches Bundesamt są bardzo ostrożne. Inne źródła podają odmienne (wyższe) dane. Por. *EVK 2000: Lebenserwartung steigt*, AWP Soziale Sicherheit 2000 nr 22, s. 4.

Tabela 2. Wzrost oczekiwanej długości życia i liczba osób dożywających wieku 65 lat w Niemczech w latach 1871-1999*

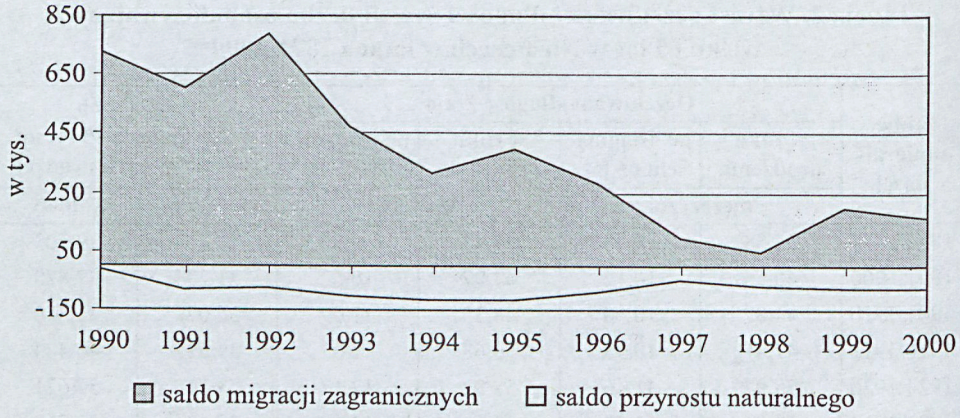
Tablica umieralności	Oczekiwana długość życia				Liczba osób dożywających 65 lat na 100 000 żywych urodzeń	
	w roku urodzenia	po osiągnięciu 65 lat	w roku urodzenia	po osiągnięciu 65 lat		
	mężczyźni		kobiety		mężczyźni	kobiety
1871/1881	35,58	9,55	38,45	9,96	24 802	29 703
1891/1900	40,56	10,12	43,97	10,62	31 294	37 828
1901/1910	44,82	10,40	48,33	11,09	36 079	43 540
1910/1911	47,41	10,38	50,68	11,03	39 527	46 484
1924/1926	55,97	11,46	58,82	12,17	52 715	57 671
1932/1934	59,86	11,87	62,81	12,60	58 106	63 712
1949/1951	64,56	12,84	68,48	13,72	64 999	73 875
1960/1962	66,86	12,36	72,39	14,6	66 941	79 839
1970/1972	67,41	12,06	73,83	15,18	68 242	81 647
1986/1988	71,7	13,77	78,03	17,30	75 121	86 943
1995/1997	73,62	14,91	79,98	18,66	78 243	88 954
1996/1998	74,04	15,13	80,27	18,85	79 025	89 297
1997/1999	74,44	15,36	80,57	19,06	79 784	89 620

*Do 1932/1934 obszar Rzeszy Niemieckiej, 1949/1951 Niemcy Zachodnie bez Saarland i Berlina, 1960/1962 i 1970/1972 Niemcy Zachodnie, od 1986/1988 całe Niemcy.

Źródło: *Rentenversicherung in Zeitreihen*, Juli 2002, Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, Frankfurt am Main, 2002, s. 260.

płci. W okresie kolejnych 50 lat (do 1988 roku) nastąpiło wydłużenie oczekiwanej długości życia o kolejne 2,3 roku dla mężczyzn i 4,7 (a więc dwukrotnie więcej) dla kobiet. Znamienne, że zmiany w zakresie omawianej wielkości nabrały szczególnego tempa w ostatnich dekadach. Zaledwie ostatnie dziesięciolecie przyniosło wzrost oczekiwanej długości życia o 1,6 i 1,76 roku odpowiednio dla mężczyzn i kobiet. Zaznaczyć jednak należy, że dla kondycji finansowej systemu bazowego istotne znaczenie odgrywa nie tylko potencjalna długość pobierania świadczenia, ale także liczba osób pobierających emeryturę. I tak, o ile 100 lat temu zaledwie co czwarty mężczyzna i co druga kobieta dożywali wieku 65 lat, o tyle w 1999 roku jedynie co piąty mężczyzna i co dziesiąta kobieta nie osiąga tego wieku. Oczekiwać należy, że w przyszłości tendencja ta zostanie utrzymana: większa liczba osób będzie dłużej beneficjentami (bazowego) systemu emerytalnego, co (*ceteris paribus*) wpłynie na wzrost obciążeń finansowych tego ostatniego.

Jak wspomniano wcześniej, dużą rolę w niwelowaniu negatywnego przyrostu naturalnego przypisuje się dodatniemu saldu migracji zagranicznych. Informacje na ten temat przedstawia poniższy wykres.



Rys. 4. Przyrost naturalny i saldo migracji zagranicznych w Niemczech w latach 1990-2000

Źródło: *Enquête-Kommission Demographischer Wandel. Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik, Zur Sache: 3/2002*, Deutscher Bundestag, Berlin 2002, s. 304

Mimo że w efekcie migracji zagranicznych przybywa zdecydowanie ludzi stosunkowo młodych[40], to nie można przeceniać roli tego zjawiska w niwelowaniu negatywnej struktury wiekowej. Szacuje się bowiem, że utrzymanie dotychczasowej liczby osób w wieku 15-64 lat (potencjalnych płatników składek) wymagałoby napływu 24,3 mln ludzi w ciągu następnych 50 lat[41], a zachowanie wskaźnika obciążenia ludnością starszą na obecnym poziomie byłoby możliwe przy imigracji w wysokości 181,5 mln[42]. Poza tym pozytywny wpływ korzystnych zmian struktury demograficznej w związku z dodatnim saldem migracji zagranicznych na wydolność finansową systemu emerytalnego zależy w dużej mierze od stopnia integracji imigrantów ze społeczeństwem i gospodarką[43].

Konsekwencją wyżej omawianych zjawisk jest zmiana struktury wiekowej ludności[44]. Znajduje to swoje odzwierciedlenie w poziomie współczynnika ludności

[40] Na przykład w roku 2000 prawie 20% osób, które przybyły do Niemiec miało poniżej 18 lat, ponad 46% pomiędzy 18-25 lat, około 17% należało do grupy wiekowej 25-30 lat i ponad 13% było w wieku 30-50 lat. Jedynie niecałe 4% osób grupy miało więcej niż 50 lat. *Statistisches Bundesamt*, www. statistik-bund.de.

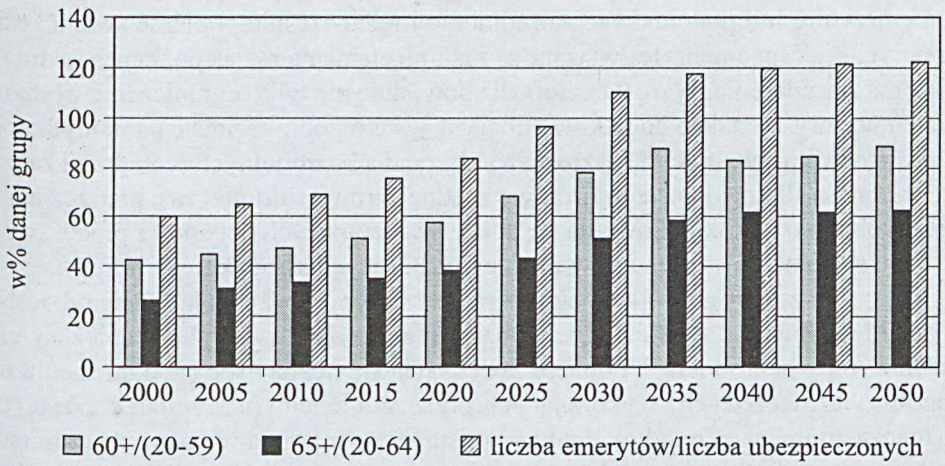
[41] W 2000 roku społeczeństwo niemieckie liczyło 82 260 milionów ludzi. *Statistisches*.

[42] B. Rürup, *Politische Konsequenzen der Bevölkerungsalterung*, Wirtschaftsdienst 2000, H. 9, s. 530.

[43] Szerzej na ten temat J. Schmid, op.cit., s. 525 i n.

[44] Oczywiście prognozy w tym zakresie zależą od przyjętych założeń dotyczących oczekiwanej długości życia, stopy urodzeń i zgonów, a także salda migracji zagranicznych. Szerzej na temat metodologii prognozowania i scenariuszy rozwoju liczby i struktury ludności patrz na przykład *Enquête-Kommission*, s. 57 i n.

starszej i współczynnika emerytów. Prognozy dotyczące kształtowanie się obu tych wielkości obrazuje poniższy wykres.



Rys. 5. Prognozy dotyczące kształtowania się współczynnika ludności starszej i współczynnika emerytów w Niemczech w latach 2000-2050

Źródło: www.dia-vorsorge.de

Jak wynika z powyższych danych liczba osób powyżej sześćdziesiątego roku życia przypadająca na 10 osób pracujących zawodowo wzrośnie w ciągu następnych 40 lat z czterech (2000 rok) do prawie dziewięciu (w 2050 roku) osób. Poziom współczynnika ludności starszej w odniesieniu do osób powyżej 65 roku życia (a więc powyżej ustawowego wieku emerytalnego) wynosi ponad 25% w 2000 roku, prawie 44% w 2025 roku i ponad 60% w 2050 roku. Dla finansowej kondycji bazowego systemu emerytalnego[45] istotny jest jednak poziom współczynnika emerytów, wskazuje on bowiem ile osób faktycznie pobiera świadczenia emerytalne w odniesieniu do liczby osób finansujących system, czyli płatników (ubezpieczonych). Według szacunków poziom wskaźnika wzrośnie z 60% w 2000 roku do ponad 95% w 2030 roku i ponad 120% w 2050 roku.

Jak już wyżej wspomniano, kształtowanie się współczynnika emerytów jest pochodną nie tylko czynników demograficznych, ale także **uwarunkowań ekonomicznych**[46]. Te ostatnie, oprócz uregulowań prawnych, w znacznym stopniu deter-

[45] Zarówno finansowanego metodą repartycji, jak i kapitalizacji. Szerzej N. Barr, *Ekonomika*, s. 237 i n. oraz 252 i n., a także N. Barr, *Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices*, IMF Working Paper WP/00/139, International Monetary Fund 2000, s. 8 i n.

[46] Czynnik demograficzny nie stanowi zatem wyłącznej (głównej) wystarczającej przesłanki reformy. Dla finansowej kondycji systemów emerytalnych (szczególnie publicznych) czynniki wzrostu gospodarczego czy stopy bezrobocia są równie ważne jak udział ludzi starszych w populacji. M. Augusztinovics, P. Johnson, *Wnioski końcowe – system emerytalny i projekt refor-*

minują liczbę płatników składek, tj. ile z osób w wieku produkcyjnym faktycznie wykonywać będzie pracę, podlegającą oskładkowaniu emerytalnemu, a także ile osób w wieku starszym kontynuować będzie pracę zawodową i opóźniać przejście na emeryturę lub podejmować zatrudnienie i jednocześnie pobierać świadczenie emerytalne. Zagadnienia te związane są z takimi elementami, jak poziom, struktura[47] i forma zatrudnienia. Wzrost bezrobocia powoduje nie tylko ograniczenie środków na emerytury, ale także dodatkowo obciąża system poprzez presję na modyfikację uprawnień emerytalnych[48] i wzrost świadczeń dla bezrobotnych (co ogranicza potencjalne środki na dotację budżetową z jednej strony, z drugiej zaś, poprzez nałożenie obowiązku oskładkowania świadczeń zastępujących dochody z pracy, „wraca" do systemu emerytalnego w formie dodatkowych składek).

Tempo wzrostu gospodarczego w Niemczech po kryzysie lat siedemdziesiątych zdecydowanie spadło[49]. Pochodną niżu gospodarczego było również zwiększenie stopy bezrobocia[50]. Ponadto zwiększyła się liczba osób (w odniesieniu do ogółu ubezpieczonych) wykonujących pracę w niepełnym wymiarze czasu (co oznacza zmniejszenie indywidualnej podstawy wymiaru, a więc niższy nominalnie poziom składki), przy jednoczesnym spadku liczby osób podlegających obowiązkowemu ubezpieczeniu emerytalnemu (co skutkuje relatywnym „kurczeniem się" bazy płatniczej systemu). Ta ostatnia wielkość zmalała w ciągu ostatnich 10 lat z 90,4 do 84,4% ogółu zatrudnionych. Kształtowanie się liczby i struktury zatrudnienia w odniesieniu do czasu pracy oraz liczby ubezpieczonych przedstawia rysunek 6.

„Baza finansowa" systemu, jak wynika z poprzedniej analizy, uzależniona jest także od stosunku poziomu przeciętnej emerytury do poziomu przeciętnych dochodów brutto (będących podstawą oskładkowania). Wskaźnik ten określany jest

---

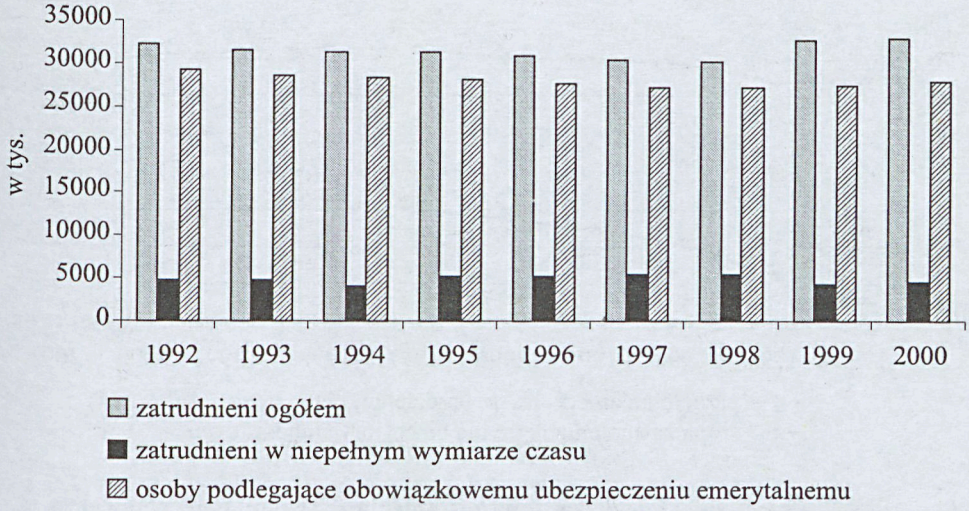
my, w: *Systemy i reformy emerytalne. Wielka Brytania, Szwecja, Włochy, Węgry i Polska*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Materiały z Zagranicy 1977, z. 1 (48), s. 235. Ponadto ważna jest również struktura wiekowa w obrębie populacji osób starszych. Szerzej M. Księżopolski, op.cit., s. 255.

[47] I tak na przykład wzrost liczby pracowników umysłowych (5,9 mln w 1960 roku, 18,5 mln w 2001 roku) wywołuje konieczność przepływów finansowych do ubezpieczenia robotników, których liczba pozostaje na mniej więcej stałym poziomie (13,1 mln w 1960 roku, 12 mln w 2001 roku), a spadek zatrudnienia na przykład w górnictwie rodzi potrzebę dodatkowego dofinansowywania tego systemu emerytalnego. Na podstawie M. Żukowski, *Wielostopniowe*, s. 102; dane statystyczne www.bma.bund.de.

[48] Na temat wykorzystania systemów emerytalnych do łagodzenia zjawiska bezrobocia patrz na przykład Z. Czepulis-Rutkowska, *Systemy emerytalne a poziom zabezpieczenia emerytalnego emerytów*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2000, s. 55 i n.

[49] W ostatnich latach (od 1994 do 2001 roku) stopa wzrostu PKB w Niemczech wynosiła odpowiednio 1,6, 1,9, 0,8, 0,8, 2,3, 2,1, 1,7 i 0,5%. VDR, *Rentenversicherung*, s. 251.

[50] W ostatnich latach (od 1994 do 2001 roku) stopa bezrobocia w Niemczech wynosiła odpowiednio 10,5, 10,4, 11,4, 12,7, 12,3, 11,7, 10,7 i 10,7%. VDR, *Rentenversicherung*, s. 255.



Rys. 6. Liczba zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu oraz liczba ubezpieczonych w Niemczech w latach 1992-2001

Źródło: Obliczenia własne na podstawie VDR, *Rentenversicherung*, s. 250

mianem stopy zastąpienia[51]. W Niemczech wielkość ta (w odniesieniu do płac netto) kształtuje się od około 5 lat na poziomie 50%. Należy zauważyć, że faktyczna stopa zastąpienia zdecydowanie różni się w stosunku do docelowej stopy zastąpienia, a więc teoretycznej konstrukcji, jaką jest emerytura standardowa. Szczegółowe informacje na ten temat przedstawia rysunek 7.

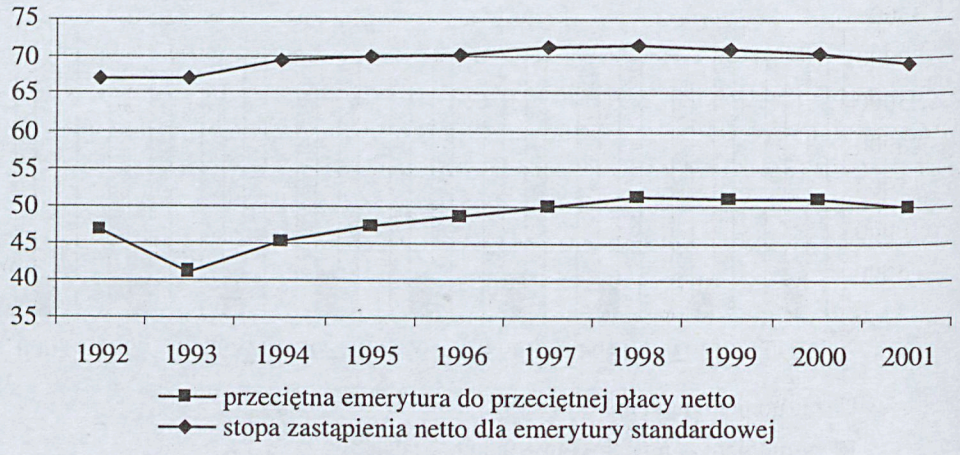
Kształtowanie się poziomu omawianych wielkości ma bezpośredni związek z innymi procesami, tj. wzrostem gospodarczym czy stopą inflacji, determinującą siłę nabywczą płac i świadczeń emerytalnych[52].

Z drugiej strony system emerytalny (i jego konstrukcja) może służyć do osiągania określonych celów gospodarczych, na przykład wzrostu oszczędności[53], aku-

[51] W Niemczech jego poziom dla standardowej emerytury (tj. świadczenia emerytalnego osoby, która hipotetycznie pracowała przez 45 lat i otrzymywała zarobki równe przeciętnej podstawie oskładkowania wszystkich ubezpieczonych) określany jest politycznie w odniesieniu do przeciętnej płacy netto wszystkich ubezpieczonych. Wówczas w celu utrzymania zakładanego poziomu emerytur konieczne jest uwzględnianie zmian w zakresie płac w konstrukcji mechanizmu waloryzacji.

[52] Te z kolei związane są między innymi z uwarunkowaniami demograficznymi. Szacunki na ten temat zob. B. Rürup, *Politische*, s. 526; P. Bofinger, S. Faβhauer, *Probleme und Scheinprobleme der Alterssicherung in Deutschland*, Wirtschaftsdienst 1999, H. 4, s. 265.

[53] Tę właściwość przypisuje się najczęściej kapitałowej formie finansowania świadczeń emerytalnych. Szerzej zob. Z. Czepulis-Rutkowska, op.cit., s. 58 i n. Ze stwierdzeniem tym polemizuje N. Barr. (N. Barr, *Reforming*, s. 12 i n.).



Rys. 7. Przeciętna i docelowa stopa zastąpienia z systemu emerytalnego w Niemczech w latach 1992-2001

Źródło: Obliczenia własne na podstawie *Rentenversicherung*, s. 163, 164 i 238

mulacji kapitału[54], wywierania pożądanego wpływu na rynek pracy[55]. Rozważając ekonomiczne uwarunkowania zmian zabezpieczenia emerytalnego, należy uwzględnić również czynnik konkurencji na rynku międzynarodowym Może on odegrać niemałą rolę w wywieraniu presji na pozapłacowe koszty pracy, w tym wysokość składki emerytalnej[56]. Ponadto istotne znaczenie w krajach Unii Europejskiej należy przypisać kryteriom z Maastricht (w tym w szczególności ograniczeniom dotyczącym deficytu budżetowego i długu publicznego), także w kontekście finansowania dotacji budżetowej do systemu emerytalnego.

Zmiany demograficzne i ekonomiczne oprócz tego, że w sposób bezpośredni determinują sytuację finansową systemu, pośrednio mogą wpływać także na wywieranie presji co do zmian elementów konstrukcji systemu na miarę określonych celów polityki ludnościowej lub gospodarczej. Ponadto propozycje modyfikacji w odniesieniu do zakresu podmiotowego, przedmiotowego, poziomu świadczeń, metody i źródeł finansowania (w tym rozmiarów dotacji budżetowej), a także opodatkowania świadczeń emerytalnych mogą być wynikiem próby adaptacji systemu do zmian uwarunkowań społecznych i politycznych.

---

[54] Odnosi się to do systemów kapitałowych. Zależność tę wykorzystano na przykład w Korei Południowej w 1988 roku. S. Golinowska, *Polityka społeczna. Koncepcje – instytucje – koszty*, Poltext, Warszawa 2000, s. 60.

[55] Patrz N. Barr, *Reforming*, s. 19 i n., a także N. Barr, *Ekonomia*, s. 251 i n.

[56] M. Księżopolski, op.cit., s. 252. Argument ten należy brać przede wszystkim pod uwagę w systemach finansowanych za pomocą składek z udziałem pracodawcy w ponoszeniu obciążeń.

W ponad 100-letniej historii zabezpieczenia emerytalnego w Niemczech **czynniki społeczne** analizowane są w aspekcie dwóch przełomów: pierwszy związany był z przejściem od gospodarki opartej na rolnictwie do społeczeństwa przemysłowego, czego konsekwencją były takie zmiany, jak: atomizacja rodziny, oddzielenie funkcji produkcji i konsumpcji, niski poziom wynagrodzeń i związana z tym konieczność aktywności zawodowej kobiet i dzieci oraz upadek typowych dla stosunków feudalnych form pomocy. Zjawiska powyższe wymusiły aktywność państwa w zakresie ochrony przed ubóstwem w wieku starczym[57], chociaż ingerencja państwa w proces łagodzenia socjalnych skutków rewolucji przemysłowej podejmowana była z różnych przyczyn i często służyła realizacji różnych celów politycznych[58]. Drugi przełom, identyfikowany jako przechodzenie społeczeństw wysokorozwiniętych do etapu postindustrialnego i postmodernistycznego, dotyczy czasów współczesnych. Łączy się on z dominacją systemów wartości opartych na indywidualizmie, co zagraża systemom bazującym na kolektywizmie (w tym zasadzie solidarności) i stanowi poważne wyzwanie dla reformy państwa opiekuńczego[59].

Najczęściej wymienianymi elementami stanowiącymi wyzwanie do zmian w istniejącym systemie emerytalnym, szczególnie gdy (tak jak w Niemczech) oparty jest on na tradycyjnym modelu rodziny, są zmiany struktury gospodarstw domowych i przebudowa (struktury/modelu) rodziny. W obliczu zachodzących przeobrażeń pierwsze zjawisko odnosi się przede wszystkim do liczby jednoosobowych gospodarstw domowych, liczby gospodarstw, w których wychowaniem dziecka (dzieci) zajmuje się tylko jeden z rodziców i liczby gospodarstw bezdzietnych. Najważniejsze zmiany w zakresie tych czynników przedstawione zostały na rysunku 8.

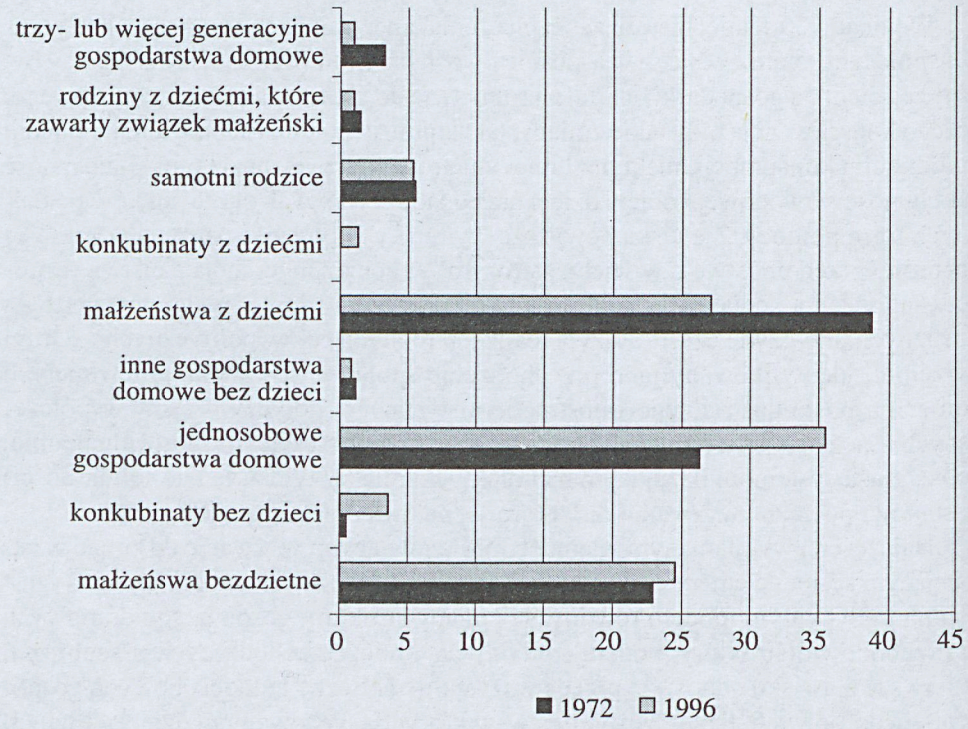
Z przytoczonych informacji wynika, że struktura gospodarstw domowych zmieniła się na korzyść bezdzietnych gospodarstw domowych (wzrost o 13,6%), przy czym relatywnie największy wzrost odnosi się do gospodarstw domowych w formie konkubinatu bez dzieci (siedmiokrotny wzrost). Zmiana ta nastąpiła kosztem zmniejszenia dwugeneracyjnych i trzy- oraz więcejgeneracyjnych gospodarstw domowych (tu prawie trzykrotny spadek).

Drugi wymieniony aspekt (tj. przebudowa struktury rodziny) rozważać należy między innymi w kontekście liczby (i struktury wiekowej) osób zawierających związki małżeńskie. Ponadto istotnym czynnikiem jest funkcjonowanie „pozamałżeńskich" form związków, takich jak konkubinat, *living apart together* czy związki homoseksualne. Niemniej ważnym czynnikiem jest zmiana stopy rozwo-

[57] Perspektywa industrialna jest jedną z teorii wyjaśniających zaangażowanie państwa w politykę społeczną. Szerzej patrz N. Barr, *Ekonomika*, s. 56 i n., M. Księżopolski, op.cit., s. 54 i n. oraz L. Dziewięcka-Bokun, *Systemowe determinanty polityki społecznej*, wyd. 2 posz., Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2000, s. 150 i n.

[58] S. Golinowska, *Polityka*, s. 67 i n.

[59] Szerzej M. Księżopolski, *Modele polityki społecznej*, IPiSS, Warszawa 1999, s. 43 oraz S. Golinowska, *Polityka*, s. 12 i n.



Rys. 8. Struktura gospodarstw domowych w Niemczech Zachodnich w latach 1972 (23 mln) i 1996 (37,3 mln) – w %

Źródło: H. Engstler, *Families in Germany – a statistical view*, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bonn, January 1999, s. 49

dów (i niestabilność innych form) oraz przeciętna liczba dzieci, a także ewolucja obowiązującego modelu rodziny i związanego z nim podziału ról w małżeństwie. Przykładowe dane dotyczące tych zjawisk przedstawia tabela 3.

Od lat siedemdziesiątych wzrasta przeciętny wiek zawierania związków małżeńskich kobiet i mężczyzn, a także stopa rozwodów. Skutkiem tego jest malejąca relatywna liczba małżeństw (i jednoczesny wzrost liczby związków nieformalnych, co dokumentują wcześniej przytoczone dane). Zmiany te korelują z przemianami modelu życia. Przeobrażenia w tym zakresie związane są zarówno z preferencjami[60], jak i przymusem (rola uwarunkowań ekonomicznych). Konsekwencjami tych zjawisk jest na przykład niestabilność życia zawodowego (bezrobocie, praca w niepełnym wymiarze czasu) i indywidualizacja karier (w tym aktywność zawodowa kobiet), a także wzrost znaczenia czasu wolnego czy odmienny stosunek do starości. Zjawiska te wywołują znaczny nacisk na modyfi-

[60] Na przykład rola zjawiska emancypacji.

Tabela 3. Przeciętny wiek zawierania małżeństw kobiet i mężczyzn oraz przeciętna stopa rozwodów w Niemczech* w latach 1970-1996

Lata	Stopa rozwodów na 100 małżeństw	Przeciętny wiek zawarcia związku małżeńskiego	
		kobiety	mężczyźni
1970	15,9	23	25,6
1980	22,7	23,4	26,1
1990	29,2	25,9	28,4
1991	24	26,1	28,5
1994	29,9	27,1	29,4
1995	30,9	27,3	29,7
1996	32,4	27,6	30

* W latach 1970-1990 dane odnoszą się do RFN, od 1991 roku dotyczą całych Niemiec

Źródło: H. Engstler, op.cit., s. 83 i 90.

kację konstrukcji systemu zabezpieczenia na starość w stronę gwarancji indywidualnych praw emerytalnych w przypadku rozwodu czy śmierci współmałżonka, ale także rozszerzania zakresu podmiotowego, poprzez chociażby nakładanie obowiązku odprowadzania składek w przypadku aktywności zawodowej niepopartej typową umową o pracę.

Uwarunkowania polityczne wyróżnione na rysunku 2 odnoszą się do określonych zjawisk o charakterze politycznym, takich jak: panująca doktryna, program polityczny ugrupowania (ugrupowań) rządzącego, tradycja i biurokracja dotychczasowego systemu emerytalnego, oddziaływanie grup interesu i wpływ podmiotów i organizacji międzynarodowych na kształtowanie polityki emerytalnej Niemiec. Czynniki te należy odróżnić od wyodrębnionego w schemacie elementu dotyczącego wyboru celów, metod i środków – ten etap rozumiany jest w niniejszym opracowaniu jako „techniczna" droga (parlamentarna – w Niemczech Bundestag i Bundesrat) podejmowania decyzji w wyżej wymienionych zakresach.

Ordoliberalizm jako doktryna społecznej gospodarki rynkowej w Niemczech determinował rolę państwa w zabezpieczeniu społecznym, w tym emerytalnym. Dwa główne ugrupowania polityczne Niemiec – Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna (CDU/CSU) i Socjaldemokratyczna Partia Niemiec (SPD) zasadniczo akceptują jej podstawowe przesłanie – (współ)odpowiedzialność państwa za sytuację bytową obywateli[61]. Kształt systemu emerytalnego w Niemczech był przez wiele lat

[61] „Przyzwyczajenie" obywateli do szerokiej ochrony socjalnej w Niemczech znajduje swoje odbicie w badaniach opinii publicznej na temat pożądanych podmiotów zaangażowanych w tworzenie dochodu na starość. Według badania Sinus Insitut Münschen (*Andere Zeiten – andere Sorgen*, Sinus Institut München, München 1999, s. 26) prawie 45% uczestników sys-

efektem współpracy i kompromisu tych właśnie sił politycznych. Podejście takie wynikało z przekonania, że zabezpieczenie na starość ma charakter długofalowy, a jego prawidłowa konstrukcja jest gwarancją spokoju społecznego[62]. Nawet w okresie niekorzystnej sytuacji gospodarczej obie partie uczestniczyły w „racjonalizacji ekonomicznej systemu emerytalnego". Tradycja ta została złamana w 1997 roku przez chadecję; „samodzielne" prowadzenie polityki emerytalnej kontynuowane było także po przejęciu w 1998 roku władzy przez SPD (i Partię Zielonych). Nastąpiło to w okresie, gdy coraz większy wpływ na prowadzoną politykę emerytalną pozyskiwało lobby kapitałowe, wspierane stanowiskiem Banku Światowego, forującego własną wizję reform emerytalnych (tj. ograniczenia roli państwa w zabezpieczeniu emerytalnym na rzecz prywatnych, kapitałowych form gromadzenia środków na starość). Częstym argumentem przytaczanym w tym kontekście była koncepcja „sprawiedliwości międzygeneracyjnej", rozważana w świetle „niesprawiedliwego" systemu repartycyjnego, a konkretnie jego stopy zwrotu porównywanej do systemów finansowanych kapitałowo. Istotnym środkiem gry politycznej były massmedia[63] (w znacznym stopniu) kształtujące opinię publiczną na temat oceny bezpieczeństwa systemu bazowego[64]. Kryteria dotyczące unii ekonomicz-

temu bazowego jest zdania, że wszystkie trzy podmioty, tj. państwo, pracodawca i pracobiorca, powinny razem współpracować w tworzeniu systemu zabezpieczenia na starość i wspólnie ponosić odpowiedzialność za jego bezpieczeństwo. Stanowisko takie reprezentowały osoby, które w przyszłości pobierać będą emerytury z wszystkich trzech warstw systemu, tj. osoby o najwyższych zarobkach (56%) i najlepiej wykształcone (52%). Jednocześnie prawie tyle samo respondentów (40%) sądziło, że przede wszystkim rząd (państwo) powinien gwarantować pewność świadczeń emerytalnych. Opinie takie przeważały wśród osób o niskich dochodach (47%) oraz z wykształceniem podstawowym (44%). Taki stan rzeczy wynika z faktu, że te grupy badanych są najczęściej beneficjentami wyłącznie świadczeń systemu społecznego (systemy zakładowe obejmują z reguły pracowników lepiej wykwalifikowanych i o wyższych zarobkach).

[62] M. Żukowski, *Wielostopniowe*, s. 104.

[63] „[...] dyskusja [...] była w znacznym stopniu ukształtowana przez mass media. »Kapitalizować czy nie kapitalizować?« – odpowiedź na to pytanie traktowana była przez media jako kluczowa w budowaniu strategii, która pozwoliłaby sprostać wyzwaniu »demograficznego kryzysu systemu emerytalnego«, [...] w publicznej debacie kreowane było przekonanie, że »nowoczesny system łączący różnorodne metody finansowania«, wymaga (w znacznym stopniu) zastąpienia systemu repartycyjnego, określanego powszechnie przez media jako »przestarzały«, prywatnym systemem kapitałowym" (tłum. własne), W. Schmähl, *The „2001 Pension Reform" in Germany – A Paradigm Shift and its Effects*, ZeS-Arbeitspapier Nr. 11/02, Universität Bremen, s. 19.

[64] I tak według badań Allgemeine Deutsche Direktbank ponad 80% społeczeństwa niemieckiego wątpiło w wydolność finansową sytemu zabezpieczenia na starość i pewność świadczeń emerytalnych. Jedynie 15% osób w wieku 18-50 lat było zdania, że emerytura bazowa pozwoli na utrzymanie dotychczasowego poziomu życia po zakończeniu kariery zawodowej. Capital, psychonomics (1998), Private Finanzen 2000. Eine repräsentative Umfrage zur Finanzmentalität und zum Finanzverhalten in Deutschland. Capital Dokumentation. Za: *Deutsches Institut für Altersvorsorge, Die Deutschen und ihr Geld. Einkommen, Vermögen, Alterssicherung und die*

nej i walutowej wywoływały dodatkową presję na redukcję wydatków socjalnych, związanych z dotacją budżetową do systemu emerytalnego, powiązaną w systemie niemieckim z poziomem składki na ubezpieczenie emerytalne. Istotnym podmiotem w kształtowaniu polityki emerytalnej stał się tym samym minister finansów. Jego dążenia do obniżenia (stabilizacji) składki (także kosztem przerzucenia części jej ciężaru na prywatne podmioty, tj. pracowników) znajdowały zresztą szerokie poparcie wśród pracodawców, żywo zainteresowanych obniżeniem kosztów pracy i zwiększeniem tym samym konkurencyjności na rynku międzynarodowym. Towarzyszyła temu tendencja do ograniczania zakresu wyrównania socjalnego w systemie (finansowanego, przynajmniej doktrynalnie przez państwo) i zwiększania ekwiwalentności składek i świadczeń.

Jak już wcześniej zaznaczono, powyższa klasyfikacja uwarunkowań zmian systemów emerytalnych ma charakter umowny i służy jedynie uporządkowaniu zagadnienia. W rzeczywistości pomiędzy poszczególnymi czynnikami występują sprzężenia zwrotne, a określone postulaty i faktyczne decyzje co do celów, metod i środków są zawsze efektem jednoczesnego oddziaływania kilku z nich.

4. Proponowane opcje reformy systemu emerytalnego w Niemczech i ostateczny kształt zmian

Debata wokół reformy systemu zabezpieczenia na starość (w tym przede wszystkim warstwy bazowej) dotyczyła w zasadzie trzech możliwości[65]:

- modyfikacji dotychczasowego systemu repartycyjnego,
- zmiany metody finansowania i zastąpienia jej systemem kapitałowym,
- wprowadzenia renty obywatelskiej.

Pierwsza opcja miała na celu zachowanie dotychczasowego systemu repartycyjnego w odniesieniu do warstwy społecznej. Negatywne skutki przemian (przede wszystkim) demograficznych miały zostać zniwelowane poprzez zmniejszenie poziomu wypłacanych świadczeń emerytalnych przy jednoczesnym utrzymaniu stopy składki na ubezpieczenie społeczne na stałym poziomie[66]. Dodatkowo przewidywa-

Einstellung dazu im Spiegel empirischer Befunde, Deutsches Institut für Altersvorsorge Gmbh, Köln 1999, s. 59 i n.

[65] Szerzej zob. L. Roos, *Troska o starość i tworzenie własności (majątku)*, Polityka Społeczna 1998, nr 2, s. 24 i n.

[66] Propozycja rozwiązania trudności finansowych przez uzależnienie wysokości wieku emerytalnego od oczekiwanej długości życia nie spotkała się z szerszą akceptacją. Zwolennikiem tej opcji był przede wszystkim W. Schmähl. Szerzej zob. W. Schmähl, H. Viebrok, *Adjusting Pay-as-you-go Financed Pension Schemes to Increasing Life Expectancy*, Schmollers Jahrbuch 2000, H. 120, s. 41 i n.

no podwyższenie wieku emerytalnego oraz zmianę sposobu naliczania lat nieskładkowych i zaostrzenie kryteriów przyznawania renty inwalidzkiej[67]. Przewidywano, że zastosowanie tej opcji rodzić będzie następujące konsekwencje: zmniejszenie wewnętrznej stopy zwrotu oraz spadek wysokości roszczeń emerytalnych. Z drugiej jednak strony zjawiska te mogłyby prowadzić do powstania negatywnych bodźców skłaniających uczestników do wystąpienia z systemu[68].

Druga opcja reformy dotyczyła wprowadzenia kapitałowej metody finansowania świadczeń emerytalnych do systemu bazowego. Głównym argumentem za przyjęciem tej opcji była wyższa stopa zwrotu z zainwestowanego kapitału, pozytywne oddziaływanie na rynek pracy oraz pobudzanie wzrostu gospodarczego[69]. Mimo poparcia ekonomistów od początku wydawało się mało prawdopodobne zaakceptowanie tego wariantu w formie całkowitego przejścia na system kapitałowy. Ze względu na znaczny sceptycyzm Niemców i tendencję do minimalizacji ryzyka w ograniczonym stopniu uwzględniano wykorzystanie tej metody w systemie bazowym.

Trzecia opcja obejmowała wprowadzenie renty obywatelskiej. Przyjęcie tej opcji wiązałoby się z odejściem od modelu ubezpieczeniowego i akceptacją modelu zaopatrzeniowego. Oznaczałoby to zerwanie (z głęboko zakorzenioną w tradycji niemieckiego systemu zaopatrzenia na starość) zasady uzależnienia nabycia roszczenia emerytalnego od wcześniejszego opłacania składek[70] i przyznanie uprawnionym prawa do jednakowych emerytur państwowych, finansowanych z podatków[71].

---

[67] Ze względu między innymi na rozpowszechnienie się form aktywności zawodowej, które nie podlegają obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu oraz zwiększeniu liczby osób charakteryzujących się „nieciągłością" kariery zawodowej jednym z postulatów było również rozszerzenie zakresu podmiotowego osób objętych obowiązkowym ubezpieczeniem społecznym. Takie dostosowanie do przemian na rynku pracy przyczyniłoby się z jednej strony do zwiększenia dochodów z tytułu składek, a z drugiej do zwiększenia zakresu ubezpieczenia. Por. B. Rürup, *Das Riestersche Rentenreformkonzept: Evolution statt Restauration oder Revolution*, Wirtschaftsdienst 2000, H. 8, s. 455.

[68] A. Börsch-Supan, op.cit., s. 39.

[69] Szerzej na ten temat M. J. M. Neumann, *Ein Einstieg in die Kapitaldeckung der gesetzlichen Renten ist das Gebot der Stunde*, Wirtschaftsdienst 1998, H. 5, s. 259 i n. Krytycznie do tego projektu odniósł się W. Schmähl (W. Schmähl, *Kapitalmarktorientierte Reform der gesetzlichen Rentenversicherung – der Stein der Weisen?*, Wirtschaftsdienst 1998, H. 5, s. 264 i n.).

[70] Prawdopodobnie dlatego poparcie społeczeństwa dla opcji renty obywatelskiej wynosiło w 1999 roku zaledwie 22%. Za utrzymaniem związku pomiędzy wnoszeniem składek i przyszłym świadczeniem opowiadało się około 62%, podczas gdy pozostałe 16% nie miało zdania na powyższy temat. *Andere Zeiten*, s. 25.

[71] Przedstawiano również propozycje finansowania renty obywatelskiej ze składek niezależnych od dochodów. Szerzej na ten temat M. Werde, *Für eine einkommensunabhängig beitragsfinanzierte Grundrente*, Wirtschaftsdienst 2000, H. 2, s. 107 i n.

Powyżej przytoczone możliwości reformy niemieckiego systemu emerytalnego nie wykluczały się wzajemnie. Wprowadzona od 1 stycznia 2002 roku reforma systemu zabezpieczenia na starość jest swoistą kombinacją wymienionych opcji. Warstwa bazowa finansowana metodą repartycji pozostała ciągle głównym źródłem dochodów na okres starości. Ze względu na relatywne obniżenie poziomu świadczeń uzupełniane one będą poprzez wzrost dobrowolnych oszczędności w ramach systemów zakładowych i uzupełniających[72]. Dla osób o najniższych dochodach przewidziano zwiększenie zakresu pomocy społecznej finansowanej z podatków[73].

Zachowanie dotychczasowego repartycyjnego systemu finansowania świadczeń wiąże się ze zmianą dwóch podstawowych paradygmatów tej warstwy[74]. Po pierwsze dotyczy to odejścia od polityki dochodowej zorientowanej na wydatki[75] na rzecz polityki wydatkowej zorientowanej na dochody[76]. Po drugie zakłada, że świadczenia z systemu społecznego nie gwarantują utrzymania poziomu życia po zakończeniu kariery i muszą być uzupełnione dochodami z systemów kapitałowych. Ze względu na to, że kwestią priorytetową w polityce gospodarczej Niemiec jest dążenie do obniżenia kosztów pracy, punktem wyjścia w konstrukcji reformy było utrzymanie stopy składki na ubezpieczenie społeczne na dotychczasowym/możliwie najniższym poziomie. Zdecydowano się zatem na redukcję wysokości świadczeń bazowych[77]. Dotychczasowe świadczenie emerytalne dla osoby o przeciętnych zarobkach i 45-letnim okresie ubezpieczenia (tzw. emerytura standardowa)

---

[72] Kwestia dobrowolności oszczędności (w szczególności dla osób o średnich i wysokich zarobkach) w ramach drugiej i trzeciej warstwy była istotnym punktem spornym w dyskusji nad kształtem przyszłego systemu emerytalnego. Por. H.-J. Krupp, *Alterssicherung – umfassende Strukturreform erforderlich*, Wirtschaftsdienst 2000, H. 8, s. 463.

[73] Na temat tego, czy i w jakim stopniu obniżenie poziomu emerytur przyczyni się do zwiększenia zakresu pomocy społecznej patrz B. Rürup, *Das Riestersche*, s. 455; odmienne stanowisko reprezentuje H.-J. Krupp, op.cit., s. 461 i 464. W analizie tego zagadnienia uwzględnić należy wprowadzenie (od 1 stycznia 2003 roku) emerytury minimalnej, wypłacanej wprawdzie nie w ramach pomocy społecznej, ale na zasadach analogicznych do tej ostatniej i finansowanej z podatków.

[74] Szerzej na ten temat np. W. Schmähl, *Paradigmenwechsel mit unklarem Ausgang – Anmerkungen zu Reformvorschlägen zur Alterssicherung*, Wirtschaftsdienst 2000, H. 8, s. 465.

[75] Punktem wyjścia w tej metodzie jest określenie zakresu i wysokości przewidywanych świadczeń, a następnie dostosowanie dochodów do wcześniej określonych potrzeb.

[76] W metodzie tej liczba i wysokość świadczeń emerytalnych są pochodną *ex ante* określonych dochodów z tytułu składek i pozostałych źródeł.

[77] Szacuje się, że zachowanie dotychczasowej wysokości świadczeń spowodowałoby wzrost składki do poziomu 24-25%. Wskutek obniżenia poziomu emerytur stopa składki do 2020 roku utrzymana zostanie poniżej 20%, a w latach 2020-2030 poniżej 22% – www.bma.de. W kalkulacji tej nie uwzględniono składek na dobrowolne ubezpieczenie kapitałowe (docelowo 4% płacy brutto finansowane przez pracownika, w tym dopłaty państwa).

wynosiło 70% ostatniego wynagrodzenia. Planowo wielkość ta ulegnie obniżeniu do około 68% w 2030 roku[78]. Będzie to efekt zastosowania dwóch instrumentów: zmodyfikowanej stopy rewaloryzacji[79] oraz czynnika obniżenia[80]. Spadek dochodów z systemu bazowego ma być rekompensowany dodatkowymi, dobrowolnymi oszczędnościami z warstwy drugiej[81] i trzeciej. Zachętę do indywidualnej przezorności (finansowanej kapitałowo) mają stanowić odpowiednie dodatki państwowe i regulacje podatkowe[82]. Reforma 2001 roku objęła również zmiany w zakresie zabezpieczenia na starość kobiet[83], między innymi w zakresie zaopatrzenia po zmarłym żywicielu (prowadzące do obniżenia poziomu rent wdowich) oraz indywidualnych świadczeń emerytalnych (np. stopniowe odchodzenie od „małżeńskie-

[78] Tak stosunkowo wysoka stopa zastąpienia wynika z nowej definicji płacy netto (odliczenie składek na dobrowolne ubezpieczenie kapitałowe powoduje zmniejszenie płacy netto, a tym samym podniesienie stopy zastąpienia). Według szacunków stopa zastąpienia liczona na podstawie dotychczasowych założeń wynosić będzie nieco ponad 64%. K.-J. Laumann, *Argumente gegen Riesters Rente*, www.cdu.de, s. 11. Na ten temat również B. Rürup, *Das Riestersche*, s. 457; przeciwne stanowisko reprezentuje H.-J. Krupp, op.cit., s. 461.

[79] Wskaźnik dynamizacji rent i emerytur powtórnie bazować będzie na wzroście wysokości płacy brutto, przy czym podstawa ta pomniejszona będzie o składkę z tytułu ubezpieczenia społecznego, a od 2002 roku o dobrowolną składkę na systemy uzupełniające i dodatkowe finansowane metodą kapitałową (początkowo w wysokości 0,5% podstawy składek na ubezpieczenie bazowe w 2002 roku, następnie zwiększana o 0,5% rocznie aż do 2008 roku, w którym osiągnie wysokość 4%).

[80] Od roku 2011 wskaźnik waloryzacji emerytur będzie dodatkowo obniżony do poziomu 90%. Wielkość ta została przyjęta arbitralnie (wcześniej proponowano 75% i 80%). Jest to przedmiotem znacznej krytyki ze strony opozycji, tym bardziej że obecny rząd zniósł w formule emerytalnej tzw. czynnik demograficzny (wprowadzony za rządów CDU/CSU i FDP), redukujący wzrost emerytur w zależności od wzrostu przeciętnej oczekiwanej długości życia. Szerzej np. H. Kahrs, *Vom „Ausgleichsfaktor" zum „VDR-Faktor": Zwei Methoden der Rentenkürzung*, www.labournet.de, oraz K.-J. Laumann, op.cit., s. 4.

[81] Zmiany w odniesieniu do warstwy zakładowej dotyczyły między innymi wprowadzenia prawa każdego pracownika do przekształcenia części wynagrodzenia na składkę na rzecz zabezpieczenia emerytalnego, złagodzenie warunków koniecznych do nabycia prawa do emerytury zakładkowej w przypadku zmiany pracodawcy, wprowadzenia funduszu emerytalnego jako dodatkowej formy w ramach II warstwy, wprowadzenie w odniesieniu do niektórych form możliwości oferowania emerytur o zdefiniowanej składce (z gwarancją minimalnego świadczenia). Szerzej patrz W. Schmähl, *The „2001 Pension*, s. 35 i n.

[82] Szerzej na ten temat zobacz J. Ratajczak, *Państwo a zakładowe i indywidualne zabezpieczenie emerytalne w Niemczech – przykład „Riester-Rente"*, w: *Ubezpieczenia w polskim obszarze rynku europejskiego. Wyzwania i oczekiwania, Konferencja Naukowa w Warszawie 25 kwietnia 2003 r.*, Oficyna Wydawnicza Branta, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego w Warszawie, Warszawa 2004, s. 472 i n.

[83] Szerzej na ten temat J. Ratajczak, *Kobieta w ubezpieczeniowym systemie emerytalnym na przykładzie zabezpieczenia na starość w Niemczech*, w: *Status kobiet w ubezpieczeniach. Zagrożenia, przeciwdziałania i ochrona ubezpieczeniowa*, cz. 1, red. J. Jędrzejczyk, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Prace Naukowe, Katowice 2004, s. 175 i n.

go" modelu emerytur, korzystniejsze uregulowania dotyczące wychowania dzieci i opieki)[84], a także zmian w zakresie rent inwalidzkich[85].

Zakończenie

Przeprowadzone w Niemczech zmiany, w tym przede wszystkim świadome zmniejszenie znaczenia społecznej warstwy zabezpieczenia na starość, wskazują na celową substytucję obowiązkowego i finansowanego repartycyjnie (pod)systemu emerytalnego przez prowadzone przez podmioty prywatne dobrowolne (pod)systemy kapitałowe. Tym samym odpowiedzialność za poziom życia po zakończeniu aktywności zawodowej przesunięta została w stronę przyszłych beneficjentów, którzy na podstawie indywidualnych decyzji (tj. zgodnie z własnymi preferencjami i możliwościami finansowymi, a więc na miarę własnych wartości/celów i wiedzy, przy założeniu racjonalności działania) gromadzą oszczędności, będące w przyszłości podstawą do obliczenia świadczeń emerytalnych. Ze względu na te cechy, w tym w szczególności wzmocnienie (matematycznej) ekwiwalentności składek i świadczeń (poprzez weryfikację elementów wyrównania socjalnego w ramach warstwy bazowej i zwiększenie znaczenia warstwy drugiej i trzeciej w tworzeniu dochodu na starość) wysuwa się tezę, że na skutek przeprowadzonych zmian niemiecki system emerytalny jest bliższy idealnemu typowi ubezpieczeniowemu[87] niż przed 2001 rokiem.

Trudno jednoznacznie ocenić, czy przeprowadzone zmiany zapewnią długoletnią stabilizację finansową warstwy bazowej. Należy przypuszczać, że w obliczu stagnacji gospodarczej i (znacznego) deficytu budżetowego decydenci polityczni szukać będą dodatkowych dochodów budżetowych (np. w postaci wyższego opodatkowania emerytur) lub oszczędności (przez zmniejszenie dotacji budżetowej) także w obszarze zabezpieczenia emerytalnego. Zapowiedzi tego typu działań znajdują się już zresztą w (kontrowersyjnym) pakiecie reform (Agenda 2010) przygotowanym przez koalicję SPD/ Partia Zielonych.

---

[84] Podnoszony jest zarzut, że przeprowadzone zmiany nie przyczyniły się do faktycznego zwiększenia poziomu świadczeń emerytalnych kobiet, ale stanowią jedynie zmianę redystrybucji wewnątrz tej grupy beneficjentów – szerzej K.-J. Laumann, op.cit., s. 16 i n.

[85] Renty inwalidzkie i emerytury są w systemie niemieckim finansowane ze wspólnego funduszu emerytalno-rentowego; poszukiwanie oszczędności w zakresie zabezpieczenia na starość objęło zatem także rentowy element zabezpieczenia socjalnego.

[86] Na temat „typów idealnych" systemów ubezpieczeniowych i zaopatrzeniowych patrz W. Schmähl, *Versicherungsgedanke*, s. 3 i n. oraz M. Żukowski, *Tradycje europejskiej polityki społecznej*, w: *Studia Europejskie*, red. R. Domański, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1993, s. 27 i n.

Literatura

1. Altersvermögens-Ergänzungsgesetz (BGBl. I Nr. 13 vom 26.03.2001, 403)
2. Altersvermögensgesetz (BGBl. I Nr. 31 vom 29.06.2001, 1310)
3. *Andere Zeiten – andere Sorgen*, Sinus Institut München, München 1999
4. Augusztinovics M., Johnson P., *Wnioski końcowe – system emerytalny i projekt reformy*, w: *Systemy i reformy emerytalne. Wielka Brytania, Szwecja, Włochy, Węgry i Polska*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Materiały z Zagranicy 1997, z. 1 (48)
5. Barr N., *Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices*, IMF Working Paper WP/00/139, International Monetary Fund 2000
6. Bofinger P., Faβhauer S., *Probleme und Scheinprobleme der Alterssicherung in Deutschland*, Wirtschaftsdienst 1999, H. 4
7. Börsch-Supan A., *Das deutsche Rentensystem*, w: *Deutsches Institut für Altersvorsorge, Gesetzliche Alterssicherung. Reformerfahrungen im Ausland; ein systematischer Vergleich aus sechs Länder*, Deutsches Institut für Altersvorsorge Gmbh, Köln 1999
8. Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, *Die BfA informiert. Altersvorsorge*, BfA, 1. Auflage, Berlin 2000
9. Czepulis-Rutkowska Z., *Systemy emerytalne a poziom zabezpieczenia emerytalnego emerytów*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2000
10. Deutsches Institut für Altersvorsorge, *Die Deutschen und ihr Geld. Einkommen, Vermögen, Alterssicherung und die Einstellung dazu im Spiegel empirischer Befunde*, Deutsches Institut für Altersvorsorge Gmbh, Köln 1999
11. *Die Rente*, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, April 2002
12. Dziewięcka-Bokun L., *Systemowe determinanty polityki społecznej*, wyd. 2 posz., Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2000
13. Engstler H., *Families in Germany – a Statistical View*, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bonn, January 1999
14. Fach D., Finke R., Stanowsky J., *Altersvorsorge zwischen demographischem Druck und Wirtschaftswachstum*, Dresdner Bank AG, Frankfurt am Main 1999
15. Fink W., *Betriebliche Altersversorgung als Vergütungsbestandteil: Gestaltung und Integration flexibler Versorgungszusagen*, Deutscher Universitäts-Verlag, Wiesbaden 1998
16. Golinowska S., *Polityka społeczna. Koncepcje – instytucje – koszty*, Poltext, Warszawa 2000
17. Golinowska S., *System emerytur ustawowych w Niemczech*, w: *Bazowe systemy emerytalno-rentowe w świecie*, red. S. Golinowska, t. 1, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Studia i Materiały 1993, z. 16 (389)
18. Golinowska S., *Systemy emerytalno-rentowe w świecie*, w: *Bazowe systemy emerytalno-rentowe w świecie*, red. S. Golinowska, t. 1, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Studia i Materiały 1993, z. 16 (389)
19. Kahrs H., *Vom „Ausgleichsfaktor" zum „VDR-Faktor": Zwei Methoden der Rentenkürzung*, www.labournet.de
20. Kolb R., *Die Bedeutung des Versicherungsprinzips für die gesetzliche Rentenversicherung*, w: *Versicherungsprinzip und soziale Sicherung*, red. W. Schmähl, Mohr, Tübingen 1985

21. Krupp H.-J., *Alterssicherung – umfassende Strukturreform erforderlich*, Wirtschaftsdienst 2000, H. 8
22. Księżopolski M., *Polityka społeczna. Wybrane elementy porównań międzynarodowych*, Biblioteka Pracownika Socjalnego, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk", Katowice 1999.
23. Neumann M. J. M., *Ein Einstieg in die Kapitaldeckung der gesetzlichen Renten ist das Gebot der Stunde*, Wirtschaftsdienst 1998, H. 5
24. Ratajczak J., *Kobieta w ubezpieczeniowym systemie emerytalnym na przykładzie zabezpieczenia na starość w Niemczech*, w: *Status kobiet w ubezpieczeniach. Zagrożenia, przeciwdziałania i ochrona ubezpieczeniowa*, cz. 1, red. J. Jędrzejczyk, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Prace Naukowe, Katowice 2004
23. Ratajczak J., *Państwo a zakładowe i indywidualne zabezpieczenie emerytalne w Niemczech – przykład „Riester-Rente"*, w: *Ubezpieczenia w polskim obszarze rynku europejskiego. Wyzwania i oczekiwania, Konferencja Naukowa w Warszawie 25 kwietnia 2003 r.*, Oficyna Wydawnicza Branta, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego w Warszawie, Warszawa 2004
24. Ratajczak J., *System emerytalny w Niemczech*, w: *Systemy emerytalne w krajach Unii Europejskiej*, red. T. Szumilicz, M. Żukowski, Twigger, Warszawa 2004
25. Roos L., *Troska o starość i tworzenie własności (majątku)*, Polityka Społeczna 1998, nr 2
26. Rürup B., *Das Riestersche Rentenreformkonzept: Evolution statt Restauration oder Revolution*, Wirtschaftsdienst 2000, H. 8
27. Rürup B., *Politische Konsequenzen der Bevölkerungsalterung*, Wirtschaftsdienst 2000, H. 9
28. Schmähl W., *Kapitalmarktorientierte Reform der gesetzlichen Rentenversicherung – der Stein der Weisen?* Wirtschaftsdienst 1998, H. 5
29. Schmähl W., *Paradigmenwechsel mit unklarem Ausgang – Anmerkungen zu Reformvorschlägen zur Alterssicherung*, Wirtschaftsdienst 2000, H. 8
30. Schmähl W., *Pensions Reforms in Germany: Major Topics, Decisions and Developments*, w: *Transformation of Social Security: Pensions in Central-Eastern Europe*, red. K. Müller, A. Ryll, H.-J. Wagener, Physica-Verlag, Heidelberg 1999
31. Schmähl W., *System ubezpieczeń emerytalnych w Niemczech*, Polityka Społeczna 1993, nr 3
32. Schmähl W., *The „2001 Pension Reform" in Germany – A Paradigm Shift and its Effects*, ZeS-Arbeitspapier Nr. 11/02, Universität Bremen
33. Schmähl W., *Umlagefinanzierte Rentenversicherung in Deutschland. Optionen und Konzepte sowie politische Entscheidungen als Einstieg in einen grundlegenden Transformationsprozeß*, w: *Soziale Sicherungssysteme und demographische Herausforderungen*, Hrsg. W. Schmähl, Mohr Siebeck, Tübingen 2001
34. Schmähl W., *Versicherungsgedanke und Sozialversicherung*, w: *Versicherungsprinzip und soziale Sicherung*, red. W. Schmähl, Mohr, Tübingen 1985
35. Schmähl W., Viebrok H., *Adjusting Pay-as-you-go Financed Pension Schemes to Increasing Life Expectancy*, Schmollers Jahrbuch 2000, H. 120
36. Schmid J., *Die demographische Lage Deutschlands – Gegenwart und vorhersehbare Zukunft*, Wirtschaftsdienst 2000, H. 9

39. Statistisches Bundesamt, www. statistik-bund.de
40. VDR, *Rentenversicherung in Zeitreihen 2002*
41. Werde M., *Für eine einkommensunabhängig beitragsfinanzierte Grundrente*, Wirtschaftsdienst 2000, H. 2
42. *Zweiter Zwischenbericht der Enquete-Kommission. Demographischer Wandel. Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den einzelnen und die Politik*, Deutscher Bundestag, 1998
43. Zwonicek Ch., *OECD-Perspektiven des Dreisäulenkonzepts der Altersvorsorge*, Versicherungswirtschaft 2000, H. 1
44. Żukowski M., *Tradycje europejskiej polityki społecznej*, w: *Studia europejskie*, red. R. Domański, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1993
45. Żukowski M., *Wielostopniowe systemy zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej i w Polsce. Między państwem a rynkiem*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1997

REFORM OF THE BASE SYSTEM OF OLD-AGE PENSIONS IN GERMANY IN 2001 – ORIGIN AND DIRECTIONS OF CHANGES

Summary

The article deals with the recent fundamental changes as regards old age security in Germany in 2001.

A starting point for the considerations is identification of the basic conditions of the reform. The most important premises for the changes introduced were financial problems of the base system caused by unfavourable economic factors (low rate of growth or simply economic stagnation, high unemployment rate, growing state deficit) as well as demographic factors (aging population, "upwards" and "downwards"). Although the changes in old-age security were oriented first of all towards these problems, they had to take into account social conditions (e.g. transformation in the model of a family and lifestyle) and political conditions (breakdown of the political consensus, international commitments, increased importance of the postulate of women's rights, and the like). Following hot debates the option of modifying the existing repartition system was accepted. Among others the maximum level of premiums was established and the income-oriented policy was implemented, individual (mathematical) equivalence of benefits was increased, the target rate of replacement was decreased (a valorization formula was changed). At the same time an assumption was made that the base old-age pension in the future will have to be supplemented with voluntary savings within the second and the third groups. For those threatened with poverty at old age the minimum old-age pension (financed from taxes by separate bodies) was introduced.

Today it is difficult to predict whether those changes – indicating clearly a tendency to abandon the social market economy and welfare state (so far the greatest achievement of post-war Germany) – will result in the desired savings and contribute to the economic revival (among others through the growth of investment due to increased individual savings supported by the state). Of crucial importance for the final effects of the old-age pensions reform will be the economic situation of Germany in the next few years including implementation of Agenda 2010 repair package by the government of Chancellor Gerhard Schroeder.

tłum. *Ewa Kotkowska*