

Norweski welfare state... do korekty

Mateusz Guzikowski

Norweski *welfare state*... do korekty

Synteza

- Konstrukcja norweskiego systemu emerytalnego zasługuje na uwagę ze względu na interesujące i umiejętne powiązanie rozwiązań charakterystycznych dla *beveridge'owskiego* i *bismarckowskiego* modelu zabezpieczenia emerytalnego oraz wbudowanie weń elementów działających w oparciu o zasadę zdefiniowanego świadczenia i zdefiniowanej składki.
- Od początku tzw. „długich lat 60.” aż do połowy lat 90. wprowadzono szereg rozwiązań umożliwiających wcześniejszą dezaktywizację zawodową nawet w wieku 62 lat, tj. o 5 lat wcześniej niż wynosi ustawowy wiek emerytalny. Jednym z elementów tej polityki było obniżenie w 1973 r. ustawowego wieku emerytalnego z 70 do 67 lat.
- Norweski system emerytalny, mimo iż zupełnie inaczej skonstruowany niż polski, wystawiony jest na takie samo ryzyko, tj. na fiskalne skutki starzenia populacji. Aby je zminimalizować, od 2001 r. trwały prace nad reformą systemu emerytalnego, którą zwieńczyły ustawy uchwalone przez Storting w 2005 r. (o obowiązku stworzenia pracowniczych programów emerytalnych w sektorze prywatnym) oraz 2007 r. (kompleksowa reforma systemu emerytalnego, która weszła w życie z początkiem 2011 r.).
- Za najważniejsze rozwiązania wprowadzone reformą uznać należy: obowiązek tworzenia pracowniczych programów emerytalnych w sektorze prywatnym; wprowadzenie elastycznego wieku emerytalnego (62-75 lat); wprowadzenie aktuarialnego dostosowywania świadczeń do zmian w oczekiwanej długości trwania życia; wydłużenie okresu, w którym można zbierać tzw. „punkty emerytalne” stanowiące podstawę kalkulacji części emerytury zależnej od zarobków; uwzględnianie wszystkich zarobków uzyskiwanych w trakcie życia zawodowego przy kalkulacji oraz silniejsze powiązanie składek z wysokością świadczenia.
- Norwegia znana jest również z funduszu buforowego (*Government Pension Fund*) utworzonego w celu odciążenia systemu emerytalnego rosnącymi kosztami wypłat emerytur w najbliższych dziesięcioleciach, którego aktywa w 2011 r. zbliżyły się do wartości 150 proc. PKB. Dla porównania, polski fundusz buforowy (Fundusz Rezerwy Demograficznej) należy do najmniejszych na świecie. Co więcej, jego aktywa są od 2010 r. sukcesywnie uszczuplane przez rząd. Aby temu zapobiec, niezbędne jest uniezależnienie FRD od ZUS oraz klarowne określenie warunków, których spełnienie będzie uprawniało rząd do wypłaty środków z Funduszu.

Wprowadzenie

Norwegia zwykła być zaliczana do grupy tzw. „*welfare states*” (państwa dobrobytu), czyli takich, które w zamian za wysokie podatki oferują szeroką gamę usług łagodzących negatywne skutki realizacji powszechnych ryzyk, takich jak: bezrobocie, starość, choroba, itp. Świadczenia wypłacane z systemu zabezpieczenia społecznego są wysokie, a dostęp do nich egalitarny (jak w przypadku emerytur, których uzyskanie zależne jest wyłącznie od okresu zamieszkania na terytorium danego kraju). Częstość usług oferowane przez państwo wypierają inicjatywę prywatną – państwo (rząd) pełni w koncepcji „*welfare state*” rolę paternalistyczną¹.

Wypłaty świadczeń emerytalnych w norweskim systemie emerytalnym finansowane są z bieżących wpływów podatkowych. Społeczeństwo norweskie dotknięte jest jednak procesem starzenia demograficznego, choć – jak wykazane zostanie w kolejnych częściach analizy – jego skutki za pięćdziesiąt lat będą mniej odczuwalne niż w Polsce. Dostrzegając zagrożenie dla wypłacalności systemu emerytalnego, Norwegowie zdecydowali się na wprowadzenie dwóch rozwiązań: reformy systemu emerytalnego oraz powołania funduszu buforowego, z którego środki posłużą w przyszłości do finansowania części wypłat świadczeń emerytalnych.

Mimo, iż systemy emerytalne Norwegii i Polski mają niewiele cech wspólnych, warto przyrzeć się metodzie rozwiązywania problemów funkcjonowania innych systemów emerytalnych, jak również wyciągnąć odpowiednie wnioski dla Polski co do funkcjonowania funduszy buforowych.

1. Miejsce norweskiego systemu emerytalnego w typologii systemów emerytalnych

Współcześnie systemy emerytalne dzieli się na te operujące według zasady zdefiniowanego świadczenia lub zdefiniowanej składki. Alternatywna typologia mówi o bismarckowskim lub beveridge'owskim systemie emerytalnym.

Ze względu na metodę generowania emerytury systemy emerytalne współcześnie – w znacznym uproszczeniu – dzieli się na dwa typy²: zdefiniowanego świadczenia (*defined benefit, DB*) i zdefiniowanej składki (*defined contribution, DC*). Ten dychotomiczny podział jest powszechnie stosowany w dyskusji o reformach systemów emerytalnych. Istnieje jednak inny (mniej formalny) podział, który również znajduje zastosowanie przy omawianiu systemów emerytalnych. Kryterium podziału jest w tym przypadku cel funkcjonowania systemu emerytalnego, którym jest tzw. cel społeczny, czyli „zapewnienie dochodu wszystkim osobom objętym systemem na cały okres po zakończeniu przez nie aktywności zawodowej”.³ Sformułowanie to wymaga jednak pewnego doprecyzowania, ponieważ wątpliwości może budzić tutaj wysokość owego „dochodu”, która ma służyć realizacji tego celu, a w związku z tym – sposób jego finansowania. W tym miejscu ścierają się dwa podejścia do modelu systemu emerytalnego i zarazem sposobu prowadzenia polityki społecznej: „bismarckowskie” i „beveridge'owskie”. Główne różnice pomiędzy nimi zaprezentowane zostały syntetycznie w poniższej tabeli.

¹ Omówienie ewolucji i typologii państw dobrobytu zainteresowani Czytelnicy odnajdą w pracy: Esping-Andersen et al. (2003), zaś konieczność jego reformy w: Esping-Andersen (2010).

² Szczegółowe omówienie typologii systemów emerytalnych można znaleźć w: Góra (2003).

³ Góra (2003).

Tabela 1. Różnice w podejściu do modelu zabezpieczenia emerytalnego

CECHA WYRÓŻNIAJĄCA	MODEL ZABEZPIECZENIA EMERYTALNEGO	
	beveridge'owski	bismarckowski
cel	zapobieganie ubóstwu wśród osób starszych; minimalny standard życia w okresie starości.	zapewnienie dochodu i odpowiedniego standardu życia w okresie starości
model	uniwersalny	ubezpieczeniowy
uprawnieni	wszyscy mieszkańcy, obywatele	aktywni zawodowo i odprowadzający składki
główne kryterium	okres rezydencji (zamieszkania)	długość okresu ubezpieczenia (odprowadzania składek)
świadczenie	niskie, niezależne od zarobków (emerytura uniwersalna)	transfer zależny od długości okresu składkowego
finansowanie	ogólne podatki (finansowanie budżetowe)	umowa międzygeneracyjna (finansowanie bieżących wypłat z bieżących składek)
zarządzanie	publiczne	w przeważającej mierze publiczne (dopuszczone jest zarządzanie prywatne)
pozostałe komponenty	elementy ochrony socjalnej (np. dodatki małżeńskie, zasiłki)	zależne od udziału jednostki dodatkowe formy ubezpieczenia
przykłady krajów, które wprowadziły model	Dania (1891), Nowa Zelandia (1898), Szwecja (1913), Norwegia (1936)	Niemcy (1889), Włochy (1919), Francja (1932), Szwajcaria (1948)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Url (1998) i Øverbye (1996). W nawiasach podano rok wprowadzenia ustawy tworzącej system emerytalny.

Norweski system emerytalny zaliczany jest do grupy tzw. „beveridge'owskich” systemów emerytalnych, które funkcjonują m.in. w większości krajów anglosaskich. Ich cechą charakterystyczną jest ukierunkowanie na ochronę uczestników systemu przed ubóstwem poprzez wbudowanie narzędzi redystrybucyjnych (jak np. finansowania wypłat z progresywnego systemu podatkowego). W norweskim systemie emerytalnym dodatkowo stosowane są tzw. punkty emerytalne (element systemu bismarckowskiego), których celem jest wzmocnienie efektów redystrybucyjnych. Uniemożliwia to zatem określenie systemu emerytalnego Norwegii jako czysto beveridge'owskiego. Stanowi on raczej umiejętne połączenie elementów funkcjonujących w obu typach rozwiązań, choć widoczna jest przewaga cech „beveridge'owskich”.

2.

Norweski system emerytalny przed reformą

2.1 Perspektywa historyczna

W literaturze dotyczącej historii systemów emerytalnych częstokroć można natknąć się na stwierdzenie, że pierwszy zinstytucjonalizowany system emerytalny powstał

Pierwsze próby stworzenia powszechnego systemu emerytalnego podjęte zostały w Norwegii, choć do historii przeszła II Rzesza Niemiecka, gdyż to w tym kraju jako pierwszym na świecie wprowadzono powszechny (tj. zinstytucjonalizowany) system emerytalny.

Dopiero w 1936 r. Storting przyjął ustawę wprowadzającą pierwszy powszechny system emerytalny w Norwegii.

Na jej mocy ustawowy wiek emerytalny ustalono na poziomie 70 lat.

w Rzeszy za czasów kanclerza Bismarcka. Pomija się jednak milczeniem fakt, że prekursorem stworzenia tego rozwiązania była Norwegia. Być może dzieje się tak ze względu na fakt, że to Rzesza, a nie Norwegia nie tylko go skonstruowała, ale przede wszystkim – jako pierwsza – wprowadziła go w życie.

Inicjatywę powołania powszechnego systemu emerytalnego odnotowano w Norwegii – pozostającej wówczas w unii personalnej ze Szwecją – już w 1844 r., a więc 45 lat przed uchwaleniem i wprowadzeniem systemu emerytalnego przez Reichstag. Inicjatywa ta została jednak odrzucona przez norweski parlament, *Storting*. Nie zmienia to jednak faktu, że to Norwegia była inicjatorem powstania nowoczesnego (czyli zinstytucjonalizowanego) systemu emerytalnego. Istotnym jest również dostrzeżenie faktu, że w Norwegii już od 1814 r. istniały – używając dzisiejszej terminologii – tzw. pracownicze programy emerytalne. Obejmowały one wprawdzie wyłącznie urzędników państwowych szczebla centralnego, jednak ramy formalne ich funkcjonowania były zbliżone do stosowanych obecnie na świecie rozwiązań. Ponad 100 lat później, w 1917 r. powołano do życia rządowy program emerytalny (nor. *Statens Pensjonskasse*), którym objęci zostali wszyscy urzędnicy państwowi szczebla centralnego i samorządowego zatrudnieni na czas nieokreślony w pełnym wymiarze godzin. Istnienie tej formy uprzywilejowania stało się jednak przysłowiową „solą w oku” pozostałych grup zawodowych, które rozpoczęły wieloletnią walkę o przyznanie im podobnych przywilejów emerytalnych (m.in. niższego od ustawowego wieku emerytalnego), o czym dalej.

Porażka wnioskodawców z 1814 r. nie przekreśliła szans na powstanie zinstytucjonalizowanego systemu emerytalnego, gdyż już w latach 80. XIX w. odnotowano kolejne inicjatywy na rzecz stworzenia powszechnego systemu zabezpieczenia na wypadek starości. Kulminację ówczesnych starań stanowiło – a było to również skutkiem powstania systemu zabezpieczenia społecznego w Rzeszy – powołanie w 1894 r. komisji parlamentarnej ds. przygotowania projektu legislacyjnego tworzącego szeroko rozumiany system zabezpieczenia społecznego. Raporty przedstawione przez tę komisję kolejno w latach 1899 i 1902 nie zostały jednak sfinalizowane przyjęciem odpowiedniej ustawy. W 1907 r. ustanowiono komitet opracowujący pakiet ustaw dotyczących ubezpieczenia społecznego (nor. *Folkeforsikringskomiteen*), jednak spory pomiędzy partiami w *Stortingu*, dotyczące sposobu finansowania emerytur osłabiły rolę komitetu na tyle, że do połowy lat 30. XX w. nie zdołano stworzyć żadnego projektu systemu emerytalnego. W pierwszej połowie lat 30. rząd powołał kolejną komisję, zwieńczeniem prac której było ogłoszenie i skierowanie do *Stortingu* projektu stworzenia powszechnego systemu emerytalnego w 1935 r. Ustawa była przygotowana bardzo dobrze, więc bez większych przeszkód została uchwalona przez *Storting* w 1936 r. Określała ona, że finansowanie systemu emerytalnego opierać się będzie na odprowadzaniu składek (podatku) w wysokości 1 proc. dochodu pracowników i 1 proc. dochodu przedsiębiorstw. Ustawowy wiek emerytalny miał wynosić – identycznie jak w przypadku Rzeszy – 70 lat. Interesujące jest również to, że wypłata świadczeń nie dotyczyła osób, które przekraczały pewien wysoki poziom dochodu w okresie aktywności zawodowej. Z tego powodu istniała grupa zamożnych osób,

W latach 50. i 60. ub. w. stopniowo rozpoczęło się odchodzenie od bismarckowskiego modelu zabezpieczenia emerytalnego i zbliżanie systemu norweskiego do modelu *beveridge'owskiego*.

Reformy w latach 60. zwiastowały narodziny norweskiego (socjaldemokratycznego) „welfare state”.

które nie otrzymywały świadczenia, a musiały uiszczać składki. System zaczął funkcjonować od 1 stycznia 1937 r. Głównym celem jego wprowadzenia było zapobieżenie ubóstwu osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji materialnej.

Po wojnie, w 1948 r. zaproponowano unifikację systemu zabezpieczenia społecznego (połączenie systemów ubezpieczenia chorobowego, macierzyńskiego, emerytalnego oraz na wypadek bezrobocia), która weszła w życie dopiero w 1966 r. tj. wraz z powołaniem NIS (ang. *National Insurance Scheme*, nor. *Folketrygden*, Narodowy Plan Ubezpieczeniowy). Wcześniej, bo w 1957 r. zniesiono zależność wypłaty emerytury od osiągniętych w okresie życia zarobków, co spowodowało, że emerytura wypłacana z systemu była dostępna dla wszystkich, nawet tych najzamożniejszych⁴. Zmiana ta oznaczała odejście od bismarckowskiego modelu systemu emerytalnego na rzecz egalitarności dostępu. Przyczyniła się bezpośrednio do zaliczenia norweskiego systemu emerytalnego do grupy „*beveridge'owskich*”. Kolejna modyfikacja została wprowadzona w 1966 r., kiedy ustawą *Lov om Folketrygd* (ang. *National Insurance Act*) powołano NIS⁵ oraz wprowadzono drugi człon emerytury państwowej, czyli emeryturę zależną od uzyskiwanych zarobków⁶. Głównym celem wprowadzenia emerytury zależnej od zarobków była potrzeba zmniejszenia różnicy pomiędzy poziomem życia w okresie aktywności zawodowej a tym, który osiągnięty był na emeryturze. Dla osób, które nie uzyskiwały odpowiednio wysokich zarobków w ciągu życia, by wystarczyły one do uzyskania emerytury zależnej od płac (wymogiem było uzyskiwanie przez cały okres zatrudnienia zarobków na poziomie co najmniej 1G, o czym dalej) lub była ona na bardzo niskim poziomie, wprowadzono w 1969 r. specjalny dodatek (nor. *særtillegget*)⁷. Wskutek tego, emerytura minimalna składała się z dwóch elementów, tzw. emerytury podstawowej (nor. *grunnpensjon*) oraz wspomnianego dodatku (*særtillegget*).

Powróćmy na chwilę do członu emerytury zależnego od uzyskiwanych dochodów. Interesujące jest, że zarówno partia liberalna (*Venstre*) jak i chadecja (*Kristelig Folkeparti*) w swoich programach wyborczych optowały za koniecznością powstania emerytur zależnych od dochodów uzyskiwanych z pracy. W 1963 r. *Storting* zaaprobował zdecydowaną większością głosów wprowadzenie tego typu emerytur, jednakże ta sama większość opowiadała się przeciwko wprowadzeniu powszechnego państwowego funduszu emerytalnego (nor. *Folketrygdfondet*), którego celem byłoby finansowanie tychże emerytur⁸. Główne zastrzeżenia dotyczyły natury ideologicznej – partie te obawiały się, że duży państwowy fundusz emerytalny może przyczynić do

⁴ Taką emeryturę, która nie jest zależna od dochodu i przysługuje wszystkim określa się często w literaturze jako emeryturę uniwersalną (ang. *universal pension*).

⁵ Był on dysponentem środków zgromadzonych w Funduszu Narodowego Planu Ubezpieczeniowego (*NISF*).

⁶ Inicjatywy na rzecz uzależnienia emerytury od uzyskiwanych zarobków podejmowane były już na początku lat 50. przez związki zawodowe, jednak pomysły te były odrzucane przez *Storting*.

⁷ Zob. Seip (1994).

⁸ Dyskusji podlegał również sposób finansowania tych emerytur. Ostatecznie zdecydowano się na zasadę DB, gdyż dzięki niej możliwe było wypłacenie emerytur niemal natychmiast po powołaniu funduszu. Finansowanie DC wymagałoby co najmniej jednego pokolenia (25-30 lat), by wypłacić pierwsze emerytury zależne od dochodów.

Przejawem tego było m.in. obniżenie ustawowego wieku emerytalnego z 70 do 67 lat.

Będący skutkiem tego wzrost wydatków z NIS finansowany był z dochodów z wydobycia ropy naftowej i gazu ziemnego.

ograniczenia indywidualnych oszczędności. Po wyborach 1965 r. nowy koalicyjny rząd wprowadził jednak w życie rozwiązania, które wcześniej – ze względów ideologicznych – postrzegano jako szkodliwe. Powołany do życia w 1966 r. NIS opierał swoje funkcjonowanie na prostych zasadach. Po pierwsze, do obliczenia wysokości emerytury wybierano 20 najlepszych lat pod względem uzyskiwanych zarobków (zgromadzonych punktów emerytalnych). Po drugie, wprowadzono ustawowe podwyższenie emerytury podstawowej, która przysługiwała każdemu niezależnie od dochodu pod warunkiem spełnienia minimalnego okresu rezydowania w Norwegii przez 3 lata.

W okresie tzw. długich lat 60. (1958-1973)⁹, liczne naciski wywierane były na rządzących i parlament, by złagodzić wymagania dotyczące funkcjonowania NIS oraz podstawowych rozwiązań dotyczących funkcjonowania systemu emerytalnego. Pierwszym z głównych elementów demontażu systemu emerytalnego było, jak wspomniałem, wprowadzenie w 1969 r. specjalnego dodatku dla najbiedniejszych emerytów – *særtillegget*. Drugim – podniesienie przez *Storting* w 1972 r. (poprzez zmiany o charakterze parametrycznym) emerytur dla najbogatszych Norwegów¹⁰. Wreszcie trzecim – obniżenie w 1973 r. ustawowego wieku emerytalnego z 70 do 67 lat, jednak w przypadku, gdy jednostka – będąc w wieku od 67 do 70. r.ż. – nadal pracowała, wysokość jej emerytury była obniżana w stosunku do uzyskiwanych zarobków¹¹.

Wskutek poluzowania parametrów systemu emerytalnego, gwałtownemu zwiększeniu uległy wydatki emerytalne z NIS. Ich skutkiem był trwały deficyt funduszu od początku lat 80. Z pomocą przyszły jednak dochody z eksploatacji złóż ropy naftowej na Morzu Północnym, które stopniowo finansowały deficyt budżetu centralnego (determinowany w głównej mierze przez deficyt w kasie NIS), przez co – jak się później okaże – pierwszą wpłatę do utworzonego w 1990 r. *Government Petroleum Fund* odnotowano dopiero 6 lat później.

Kolejne zmiany weszły w życie w 1981 r. Wprowadzono wówczas kolejną zmianę o charakterze parametrycznym, zgodnie z którą dochody powyżej 12G objęte zostały obowiązkiem odprowadzania składek, jednak nie uzyskiwano za nie dodatkowych punktów emerytalnych. Siedem lat później, w 1988 r. organizacja związków zawodowych wynegocjowała z organizacją zrzeszającą pracodawców możliwość wcześniejszego przejścia na emeryturę dla niektórych zawodów (tzw. *AFP*). Kosztami finansowymi tego rozwiązania obarczeni zostali pracodawcy (ok. 60 proc. kosztów)

⁹ Określenie "The Long Sixties" odnosi się do 15 lat, które przejawiały się m.in. tym, że gospodarka norweska rosła w szybkim tempie (głównie dzięki odkryciu złóż i uzyskiwaniu dochodów z wydobycia i eksportu ropy naftowej z dna Morza Północnego), wzrastały wskaźnik zatrudnienia oraz stopa urodzeń, a stopa bezrobocia utrzymywała się na niskim poziomie. Stworzyło to iluzję trwałego dobrobytu, która została zdmaskowana przez pierwszy kryzys naftowy (1973-74), a jej kres położył następujący po nim okres stagflacji.

¹⁰ M.in. dotyczyło to podniesienia górnego pułapu dochodów podlegających oskładkowaniu z 8G do 12G, gdzie G jest pewną wartością minimalną ustalaną przez rząd i parlament w każdym roku. Dokładniej na temat zmian dotyczących emerytur dla najbogatszych m.in. w *Øverbye* (1990).

¹¹ Przykładowo, osoba uzyskująca dochód w wysokości większej niż dwukrotność emerytury minimalnej z NIS miała zredukowane świadczenie podstawowe o 40 proc. nadwyżkowego dochodu.

i państwo (ok. 40 proc.), które dotowało AFP za pomocą subsydium budżetowego. Na początku lat 90. (1992 r.) wprowadzono punkty emerytalne dla osób, które były bierne zawodowo wskutek pełnienia opieki nad dziećmi w wieku do lat 7, osobami niepełnosprawnymi, starszymi, przewlekle lub terminalnie chorymi¹².

Niskie – wskutek silnie redystrybucyjnego charakteru norweskiego systemu emerytalnego – stopy zastąpienia uzyskiwane przez ponadprzeciętnie zamożnych Norwegów otworzyły pole do stworzenia dodatkowych możliwości oszczędzania na emeryturę. Jedną z takich możliwości było uczestnictwo w pracowniczych programach emerytalnych, które funkcjonowały już na początku XX w. Dodatkową zachętą do tworzenia przez pracodawców pracowniczych programów emerytalnych było zagwarantowanie wszystkim pracodawcom na mocy ustawy z 1938 r. możliwości odliczenia od podatku składek odprowadzanych na pracownicze programy emerytalne. W 1952 r. górny limit maksymalnej kwoty odliczenia składek od podatku wynosił 25 proc. przeciętnej płacy uzyskiwanej przez pracownika w ciągu poprzednich 3 lat. W kolejnych latach limit ten sukcesywnie obniżano. W 1968 r. do 15, a w 1987 r. do 10 proc. przeciętnej płacy. W 1998 r. pracowniczymi programami emerytalnymi w sektorze publicznym objęci byli niemal wszyscy zatrudnieni, zaś w przypadku pracowników zatrudnionych w sektorze prywatnym odsetek ten wynosił jedynie ok. 34 proc. (Herbertsson, Orszag, Orszag 2000). Wskutek tak niskiego objęcia pracowniczymi programami emerytalnymi, dwie ustawy z 2000 r.¹³ uregulowały i ułatwiły tworzenie nowych pracowniczych programów emerytalnych. Drugą formę dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego stanowiły indywidualne programy emerytalne, jednak nie były one tak samo preferencyjnie traktowane pod względem podatkowym jak pracownicze programy emerytalne. Ponadto, istniał górny limit wielkości składek przekazanych do towarzystw ubezpieczeniowych. Ze względu na te dwa ograniczenia, indywidualne plany emerytalne nie cieszyły się dużym zainteresowaniem.

2.2 Konstrukcja systemu

Większość rozwiązań funkcjonujących w obowiązującym norweskim systemie emerytalnym, wprowadzana została stopniowo w latach 60. i 70. XX w. Z punktu widzenia ostatniej reformy (2005-2007), należy przyjrzeć się im dokładniej.

Podstawową formą zabezpieczenia emerytalnego jest emerytura wypłacana z NIS (emerytura państwowa). Składa się ona z dwóch członów: emerytury podstawowej i emerytury zależnej od zarobków.

Stopniowy odwrót od szkodliwych reform z lat 60. następuje od 2000 r., kiedy to uregulowano ustawowo tworzenie pracowniczych programów emerytalnych.

¹² Co do zasady, osobom takim przyznaje się 3 punkty emerytalne rocznie.

¹³ *Lov om foretakspensjon* (ustawa o pracowniczych programach emerytalnych funkcjonujących w oparciu o zasadę DB) oraz *Lov om innskuddspensjon i arbeidsforhold* (ustawa o organizacji pracowniczych programów emerytalnych typu DC oraz o bodźcach podatkowych ustanowionych w tym celu). Obie ustawy weszły w życie z dniem 1 stycznia 2001 r.

Emerytura państwowa składa się z dwóch części: emerytury podstawowej (zależnej od długości okresu zamieszkiwania na terytorium Norwegii) oraz emerytury zależnej od zarobków otrzymywanych w trakcie życia zawodowego.

[1] emerytura państwowa (EP)

[a] emerytura podstawowa (GP) (nor. grunnpensjon)

Prawo do jej otrzymania nabywają wszyscy, którzy przez co najmniej 3 lata byli rezydentami na terytorium Norwegii. Aby otrzymać ją w pełnej wysokości, należy być rezydentem na terytorium Norwegii przez okres 40 lat. W przypadku krótszego okresu rezydencji jest ona proporcjonalnie do niego skracana. Emerytura podstawowa dla samotnych wynosiła w 2007 r. 1,7933G (117 470 NOK), co stanowiło ok. 30 proc. przeciętnego wynagrodzenia pełnoetatowego pracownika. Dla osób będących w związku małżeńskim wysokość emerytury podstawowej wynosiła 1,6433G (107 644 NOK, 2007). W 2008 r. *Storting* podniósł wysokość emerytury podstawowej dla osób samotnych do poziomu 1,94G.

[b] emerytura zależna od zarobków (TP) (nor. tilleggspensjon)

Kluczowym elementem służącym określeniu wysokości zarówno składki jak i świadczenia jest parametr G (nor. grunnbeløpet), który jest ustalany przez *Storting* 1 maja każdego roku¹⁴. Emerytura zależna od zarobków zależy nie tylko od ich wysokości ale także od ich historii w ciągu życia, ponieważ przy ustaleniu wysokości świadczenia branych jest 20 najwyższych wartości punktów emerytalnych (odpowiadających zarobkom w ciągu roku). Innymi słowy, pod uwagę brane jest tylko 20 lat, w których jednostka osiągała najwyższe zarobki. Relacja zarobków do wartości G określa ilość punktów emerytalnych (PP) uzyskanych przez jednostkę i zapisanych w systemie. Prezentuje to poniższe równanie:

$$PP = \begin{cases} 0 & I < G \\ \frac{I - G}{G} & I \in [G, 6G) \\ 5 + \frac{I - 6G}{3G} & I \in [6G, 12G) \\ \frac{I - 12G}{7} & I \geq 12G \end{cases}$$

Z powyższego równania wynika, że zarobki powyżej 12G – choć objęte obowiązkiem składkowym – nie przynoszą dodatkowych punktów emerytalnych. Oznacza to, że nie ma bodźców by zarabiać coraz więcej, gdyż wyższe niż 12G zarobki nie przekładają się na (choćby proporcjonalny) wzrost zobowiązań emerytalnych (przyszłej emerytury).

Punkty emerytalne można zbierać pomiędzy 17. a 69. r. ż. Podstawę wyliczenia wartości I stanowi dochód uzyskiwany z pracy oraz ewentualnych zasiłków (w okresie bezrobocia, chorobowych, macierzyńskich). Za każdy rok przebywania w domu wskutek konieczności sprawowania opieki (nad dziećmi do lat 7, niepełnosprawnymi oraz chorymi przewlekłe lub terminalnie), przyznawane są osobie 3 PP.

¹⁴ Przeciętne G w 2008 r. wynosiło 69 108 NOK, co oznacza, że postulowany w reformie próg 7,1G wynosił ok. 491 000 NOK. Przeciętna roczna płaca pełnoetatowego pracownika w Norwegii w 2007 r. wynosiła 399 500 NOK, co stanowiło 6,1G.

TP wyznaczana jest następującym równaniem:

$$TP = BWR \left[\frac{1}{40} \min\{PPY, 40\} \right] G FPP$$

gdzie:

PPY – liczba lat z zarobkami o wysokości powyżej 1G,

BWR – stopa zastąpienia (*benefit-wage ratio*), aktualnie na poziomie 42 proc.,

G – parametr ustalany przez *Storting*,

FPP – przeciętna wartość 20 najwyższych dodatnich wartości punktów emerytalnych.

Osobom, które w ciągu trwania życia zawodowego nie uzyskiwały zarobków na poziomie wyższym niż 1G lub uzyskana przez nie emerytura zależna od dochodów jest bardzo niska, przysługuje dodatek emerytalny (*SS*), który automatycznie dodawany jest do emerytury podstawowej. Stanowi on 1/3 zarobków pomiędzy 6G a 12G i zero przy przekroczeniu poziomu 12G.

Emeryturę państwową oblicza się ostatecznie jako sumę:

$$EP = GP + \max\{TP, SS\}$$

Świadczenia emerytalne finansowane są z podatków nakładanych na pracodawcę i pracownika (lub na samozatrudnionego) w zależności od wysokości uzyskiwanego dochodu. Wysokość składki-podatku różni się w zależności od regionu zamieszkania i wykonywania pracy oraz uzyskiwanego dochodu: od bliskiej lub równej 0 proc. w regionach najodleglejszych (by w ten sposób zachęcić do osiedlania się i prowadzenia działalności gospodarczej) do 14,1 proc. w Oslo. Przeciętnie w całej Norwegii kształtuje się ona na poziomie ok. 12 proc. Jeżeli jednostka uzyskuje dochody wyższe niż 16G, pracodawca płaci dodatkowy podatek w wysokości 12,5 proc. Składki pracodawcy podlegają odliczeniu od podatku, natomiast te, odprowadzane przez pracownika – nie. Samozatrudnieni płacą 10,7 proc. uzyskiwanego dochodu w przedziale 1G-12G i 7,8 proc. nadwyżki dochodu ponad 12G. Wysokość parametru *G* i determinowana przez to wysokość składek pozostaje w gestii *Stortingu*.

Emerytury waloryzowane są tempem przyrostu funduszu płac. Świadczenia są opodatkowane podatkiem dochodowym od osób fizycznych (stawka 3 proc.), jednak na korzystniejszych zasadach niż dochody z pracy. Przykładowo, osoba otrzymująca emeryturę minimalną (*GP + SS*) jest zwolniona z podatku dochodowego od tej emerytury.

Składki-podatki emerytalne zależne są od miejsca zamieszkania i wahają się od 0 proc. w regionach odległych i słabo zaludnionych do 14,1 w stołecznym regionie Oslo.

Od 2006 r. pracodawcy w sektorze prywatnym mają obowiązek stworzenia pracowniczego programu emerytalnego. Dla porównania pracownicy sektora publicznego byli nimi objęci od 1917 r.

[2] obowiązkowe pracownicze programy emerytalne (nor. *obligatorisk tjenestepensjon*)

Dodatkową formą zabezpieczenia emerytalnego są pracownicze programy emerytalne (nor. *tjenestepensjonsordninger*). Od 2006 r. wprowadzono obowiązek dostarczenia przez pracodawcę pracowniczego programu emerytalnego (typu *DB* lub *DC*). Zwróćmy uwagę, że zatrudnieni w sektorze publicznym (w tym przede wszystkim urzędnicy państwowi szczebla centralnego i samorządowego) od dawna (tj. od 1917 r.) objęci byli uczestnictwem w rządowym programie emerytalnym. Z czasem do grupy tej włączyli zostali także pracownicy zatrudnieni w przedsiębiorstwach będących własnością skarbu państwa¹⁵.

Wysokość emerytury pochodzącej z pracowniczego programu emerytalnego podlega dwóm regułom, w zależności od sektora:

[a] Zgodnie z postanowieniami ustawy, ostateczną wysokość emerytury z rządowego programu emerytalnego określa maksimum z emerytury państwowej i emerytury oszacowanej dla pracowników tego szczebla (tzw. emerytury „rządowej”). Emerytura rządowa szacowana jest na podstawie zarobków w roku bezpośrednio poprzedzającym przejście na emeryturę. Wynosi ona 66 proc. dochodu brutto do wysokości 8G oraz 22 proc. z dochodów uzyskiwanych z przedziału 8G-12G, przy założeniu minimum 30-letniego stażu pracy w sektorze publicznym. Od 2000 r. wymiar ten został zredukowany do 66 proc. dochodów osiągniętych do górnej granicy 12G.

[b] W sektorze prywatnym, uprawnienia do emerytury pracowniczej nabywa się wraz z ukończeniem 67 r. ż. Pracodawcy zobowiązani są odprowadzać co najmniej 2 proc. płacy pracownika (dla dochodów z przedziału 1G – 12G) do planu typu DC. Samozatrudnieni mogą mieć własny plan typu DB, jednak musi on gwarantować podobny poziom świadczenia jak plan DC. W pracowniczych programach emerytalnych maksymalnie 35 proc. składek może być inwestowane w akcje. Emerytura generowana z pracowniczego programu emerytalnego wraz z emeryturą państwową, powinna gwarantować stopę zastąpienia na poziomie ok. 60-70 proc. ostatniej płacy brutto. Emerytura wypłacana z pracowniczego programu emerytalnego podlega jednak odgórnym limitom. Jeśli osoba w wieku 67-70 lat kontynuuje pracę, ale jest to praca inna, niż ta wykonywana w momencie przejścia na emeryturę, jej emerytura zostanie obniżona, jeśli zarobki przekroczą pewien określony przez *Storting* poziom. Podobnie rzecz ma się w przypadku osób zatrudnionych w sektorze publicznym, jeśli zmieniają pracę w ramach tego sektora. Jeśli jednak przechodzą do sektora prywatnego, ich emerytura nie jest pomniejszana (uzyskiwane zarobki nie są uwzględniane).

¹⁵ Nie objęci tym programem są natomiast m.in. podwykonawcy świadczący usługi na rzecz gmin (np. dowóz dzieci do szkół).

Ostatnim elementem systemu zabezpieczenia emerytalnego w Norwegii są indywidualne plany (programy) emerytalne. Cieszą się one jednak małym zainteresowaniem.

Silna pozycja przetargowa norweskich związków zawodowych doprowadziła do przyznawania kolejnym grupom zawodowym prawa do wcześniejszej dezaktywizacji.

AFP jest programem niezwykle korzystnym dla pracowników. Po pierwsze, umożliwia przejście na emeryturę już w wieku 62 lat. Po drugie, przejście na emeryturę przed 67 r. ż. nie skutkuje proporcjonalną redukcją wysokości świadczenia.

[3] indywidualne plany oszczędzania na emeryturę

Oszczędności indywidualne stanowią dodatkowe źródło zabezpieczenia emerytalnego. Składki odprowadzane do firm ubezpieczeniowych podlegają odliczeniu od podatku. Jest to jednak sektor nierozwinięty. Choć indywidualne konta emerytalne istnieją od 1952 r., cieszą się małą popularnością. W głównej mierze przeważają schematy typu *DC*. Składka odprowadzana na indywidualne konto emerytalne wynosi maksymalnie 10 proc. płacy.

Na zakończenie omówienia funkcjonującego obecnie systemu emerytalnego, chciałbym skoncentrować się na planach wcześniejszej dezaktywizacji, które w Norwegii przybrały charakter masowy. Mowa o tzw. *AFP* (nor. *avtalefestet pensjon*), które funkcjonują od 1989 r. W większości funkcjonujących obecnie systemów emerytalnych istnieją grupy uprzywilejowane, którym przysługuje – wskutek np. wykonywania pracy w ciężkich warunkach – prawo do wcześniejszej dezaktywizacji (przejścia na emeryturę). Podobnie jest w Norwegii. W sektorze rządowym planem wcześniejszych emerytur objęci są pracownicy niektórych zawodów¹⁶. Na niespotykaną wcześniej skalę rozwinięte zostały jednak plany wcześniejszej dezaktywizacji obejmujące inne grupy zawodowe. Rozwiązanie to można określić mianem powszechnego, gdyż ok. 80 proc. pracowników w wieku 62 lat przysługuje prawo do przejścia na emeryturę. Skala jego rozpowszechnienia stanowi o sile związków zawodowych w Norwegii.

AFP jest programem wcześniejszych emerytur, którym obejmowane są poszczególne grupy zawodowe wskutek negocjacji pomiędzy organizacjami pracodawców i związków zawodowych. *AFP* przewidziany jest dla osób w wieku 62-66¹⁷. Obejmuje wszystkich zatrudnionych w sektorze publicznym i większość w sektorze prywatnym. Atutem dla pracowników z bycia objętym *AFP* jest to, że przechodząc na emeryturę w wieku 62 lat – po spełnieniu określonych kryteriów (m.in. długości stażu pracy) – nie ponoszą oni kary związanej z wcześniejszą dezaktywizacją (nie ma odpowiedniej redukcji świadczenia). Emerytura obliczana jest na tych samych zasadach co emerytura wypłacana z *NIS*, jednak może podlegać pewnym dodatkowym regulacjom zależnym od wieku przejścia na emeryturę lub sektora, w którym jednostka pracuje. Osoby zatrudnione w sektorze prywatnym, które przechodzą na emeryturę wskutek korzystania z *AFP* otrzymują emeryturę z *NIS* oraz dodatkowo zwolniony z podatku suplement do emerytury w wysokości 11 400 NOK (wypłacany w formie *lump-sum*). Inne reguły dotyczą pracowników sektora publicznego, którzy korzystają z *AFP*. Emerytura „rządowa” jest od 65 r. ż. częścią emerytury *AFP*. Przechodząc na emeryturę przed 65 r. ż., zatrudnieni w sektorze publicznym mogą otrzymać emeryturę pra-

¹⁶ M.in. strażacy, policjanci i wojskowi muszą przejść na emeryturę najpóźniej w wieku 60 lat, marynarze statków państwowych – w wieku 63 lat, strażnicy więzienni, kontrolerzy ruchu lotniczego, pielęgniarki, kolejarze – w wieku 65 lat.

¹⁷ Wiek, który upoważniał do przejścia na emeryturę z *AFP* był sukcesywnie obniżany wskutek kolejnych rund negocjacyjnych: od 01.01.1989 było to 66 lat, od 01.01.1990 – 65, 01.10.1993 – 64, 01.10.1997 – 63, wreszcie 01.03.1998 obniżono go do 62 lat (Harnæs et al. 2001).

cowniczą w wysokości takiej, jak ci z sektora prywatnego. Inne rozwiązanie dotyczy też suplementu do emerytury. Dla przechodzących na emeryturę w wieku 62-65 lat, *AFP lump-sum* wynosi 20 400 NOK rocznie i podlega opodatkowaniu. Osoby przechodzące na emeryturę później – jeśli uzyskują emeryturę pracowniczą – nie otrzymują suplementu. *AFP* jest finansowane przez pracodawców (ok. 60 proc. całkowitych kosztów) i państwo (ok. 40 proc.). Emerytury wypłacane z *AFP* wysokością zbliżone są do emerytur wypłacanych z *NIS*, jednak przez dodatek (*AFP lump-sum*) mogą być od nich wyższe. *AFP* nie jest dostępne dla samozatrudnionych.

3.

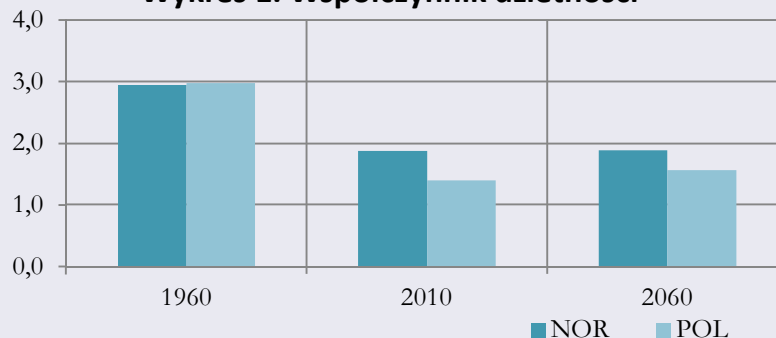
Reforma norweskiego systemu emerytalnego

3.1 Przestanki do wprowadzenia reformy

U podstaw reformy norweskiego systemu emerytalnego stoi szereg przyczyn, które można podzielić na dwie grupy: demograficzne i instytucjonalne. Pierwsza grupa przyczyn, w świetle omówionych w poprzednich analizach (zob. Guzikowski 2012) koncepcji pierwszego i drugiego przejścia demograficznego, nie jest trudna do zdezagregowania. Od lat 70. ludzie młodzi zaczęli – wskutek wydłużenia okresu edukacji – wchodzić na rynek pracy później. Stopy urodzeń zaczęły maleć (zmiany wzorca płodności tłumaczone koncepcją drugiego przejścia demograficznego), a oczekiwana długość trwania życia (w momencie urodzin i w momencie przejścia na emeryturę) uległa wydłużeniu. Jedynie w latach 1967-2001 liczba lat aktywności zawodowej w populacji spadła o 9 lat (z 44 do 35), zaś liczba lat przeżytych na emeryturze wzrosła w tym samym okresie o 8 lat (z 18 na 26) (Andresen 2006). Prognozy demograficzne na przyszłość również nie są optymistyczne: współczynnik obciążenia demograficznego osobami w wieku 67+ wzrośnie z 21 proc. (2006) do 37 proc. (2050) (Holmøy, Stensnes 2008). Wskutek tego koniecznym stało się podjęcie działań mających na celu ograniczenie postępujących negatywnych zmian demograficznych.

Przyglądając się danym Komisji Europejskiej zilustrowanym na poniższych wykresach, można wyciągnąć wniosek, że do 2060 r. sytuacja demograficzna Polski będzie zdecydowanie gorsza niż Norwegii. O ile współczynniki dzietności w obu krajach będą poniżej granicznej wartości (por. Wykres 1), o której mówi się, że gwarantuje tzw. prostą zastępowalność pokoleń, o tyle w Polsce będzie to wartość niższa, co oznacza, że populacja Polski będzie się kurczyć w szybszym tempie.

Wykres 1. Współczynnik dzietności



Źródło: Komisja Europejska (2011).

Przestanki do przeprowadzenia reformy podzielić można na dwie grupy: demograficzne i instytucjonalne.

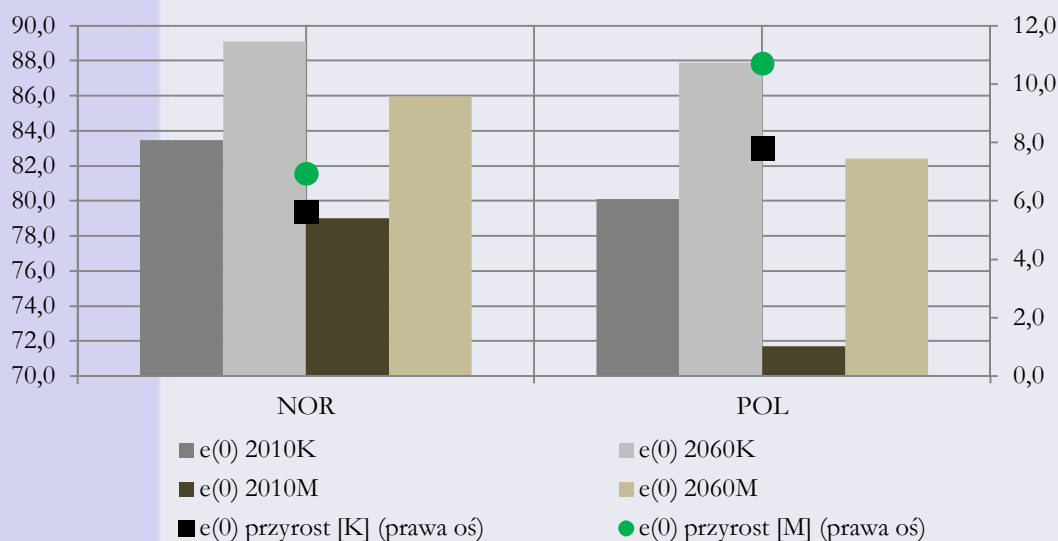
Współczynniki dzietności w Polsce i Norwegii są na zbliżonym poziomie, ...

oczekiwana długość trwania życia kobiet i mężczyzn w momencie urodzin wzrośnie do 2060 r. obu krajach i...

Rozpatrując zmiany w długości trwania życia w momencie urodzin (por. Wykres 2) i w wieku 65 lat (por. Wykres 3) wnioskujemy, że przyrost oczekiwanej długości trwania życia w momencie urodzin będzie wyższy w Polsce niż w Norwegii zarówno dla kobiet jak i mężczyzn.

W 2010 r. oczekiwana przeciętna długość życia Polki w momencie urodzin wynosiła 80,1 lat, podczas gdy Norweżki 83,5 roku. Różnica wynosiła zatem 3,4 roku. W 2060 r. zmniejszy się ona do 1,2 roku (Polki będą przeciętnie żyły 87,9 lat, podczas gdy Norweżki 89,1 lat). W przypadku mężczyzn, Norwegowie żyją przeciętnie o 7,3 roku dłużej od Polaków (79,0 lat Norwegów wobec 71,3 lat Polaków). Po pięćdziesięciu latach różnica ta zmaleje do 3,5 roku (85,9 lat Norwegów wobec 82,4 lat Polaków). W Polsce długość życia kobiety w momencie urodzin wzrośnie w latach 2010-2060 o 7,8 roku, podczas gdy w Norwegii o 5,8 roku. Polacy urodzeni w 2060 r. będą żyć dłużej od urodzonych 50 lat wcześniej o 10,7 roku, podczas gdy Norwegowie jedynie o 6,9 roku.

Wykres 2. Oczekiwana długość trwania życia w momencie urodzin [$e(0)$]

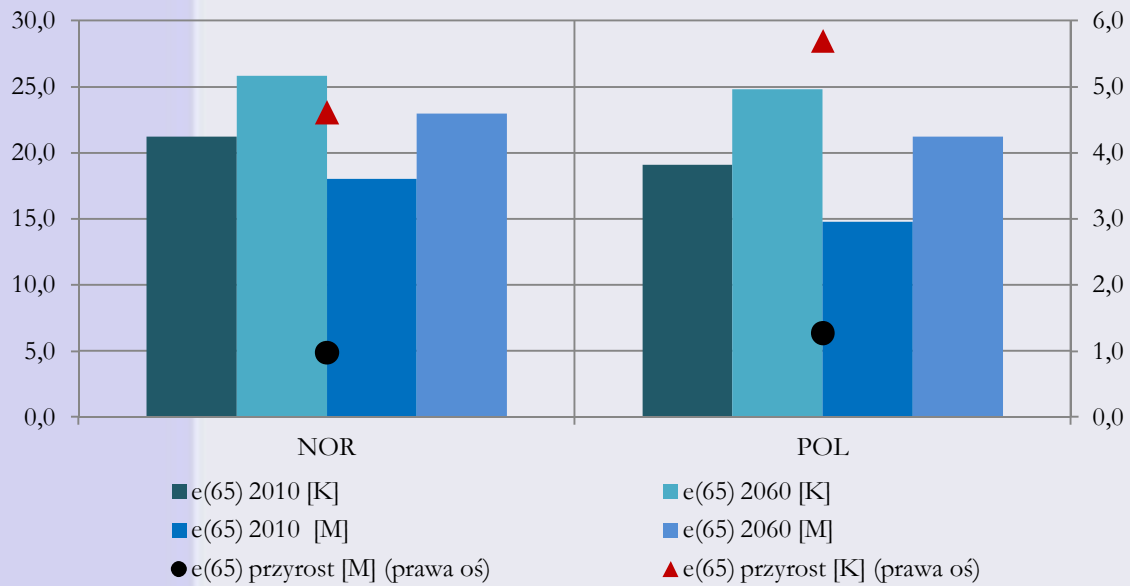


Źródło: Komisja Europejska (2011).

wzrośnie także przeciętna oczekiwana długość trwania życia w wieku 65 lat.

Wskutek powyższego, istotne zmiany zaobserwowane zostaną także w oczekiwanej długości trwania życia w wieku 65 lat (por. Wykres 3). W 2010 r. Norweżki mają przed sobą przeciętnie jeszcze 21,2 roku (Polki 19,1 roku; różnica wynosi zatem 2,1 roku). W 2060 r. ulegnie ona zmniejszeniu do 1,0 roku (25,4 roku Norweżek wobec 24,8 Polek). Norwegowie w 2010 r. mogli przeciętnie liczyć jeszcze na 18 lat życia (Polacy 14,8 roku; różnica 3,2 roku). W 2060 r. Norwegowie w wieku 65 lat przeciętnie będą żyć jeszcze 23 lata, zaś Polacy 21,2 roku (różnica zredukowana do 1,8 roku).

Wykres 3. Przeciętne dalsze trwanie życia w wieku 65 lat [e(65)]

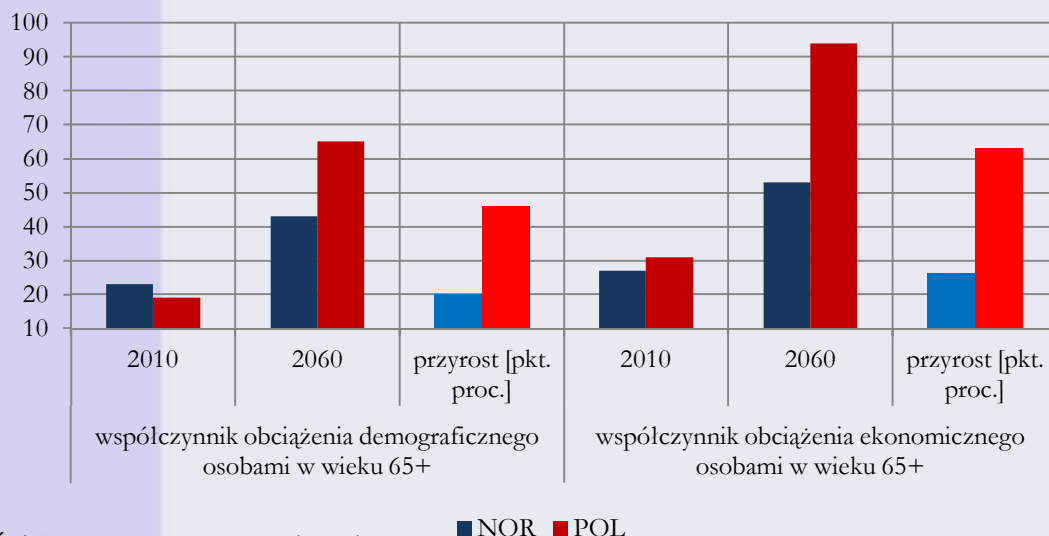


Źródło: Komisja Europejska (2011).

Czynniki te spowodują wzrost współczynników obciążenia demograficznego i ekonomicznego osobami starszymi.

Najważniejszym wymiarem starzenia demograficznego jest skala obciążenia pokolenia pracującego kosztami finansowania PKB niewytworzonego przez pokolenie emerytów. Ilustrują to współczynniki obciążenia demograficznego i ekonomicznego (por. Wykres 4). Pierwszy z nich stanowi relację osób w wieku 65+ do populacji w wieku 15-64 i pokazuje ilu emerytów przypadać będzie na jedną osobę w wieku produkcyjnym; drugi – znacznie ważniejszy, będący relacją liczby emerytów do liczby osób pracujących w wieku 15-64 – pokazuje ilu emerytów przypadać będzie na jednego pracującego, innymi zaś słowy: ile osób pracujących będzie finansowało konsumpcję jednego emeryta.

Wykres 4. Współczynnik obciążenia demograficznego i ekonomicznego osobami w wieku 65+ [%]



Źródło: Komisja Europejska (2011).

W 2060 r. na konsumpcję jednego emeryta w Norwegii „składać się” będą dwie osoby pracujące, podczas gdy w Polsce tylko jedna! Świadczy to o dramatycznym pogorszeniu się sytuacji demograficznej Polski do 2060 r.

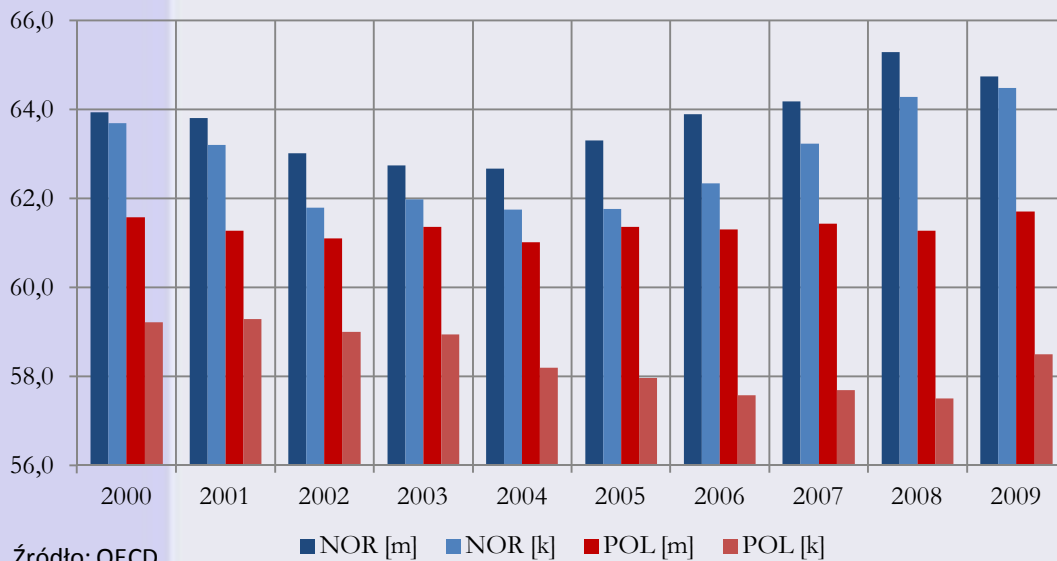
Podczas gdy w Norwegii przeciętny efektywny wiek opuszczania rynku pracy przez kobiety i mężczyzn wzrósł w dekadzie 2000-2009, w Polsce dla populacji mężczyzn pozostał bez zmian, zaś dla kobiet – spadł.

W 2010 r. współczynnik obciążenia demograficznego wynosił w Polsce 19 proc., zaś w Norwegii 23 proc. Oznacza to, że w obu krajach na jednego emeryta przypada ok. 5 osób w wieku produkcyjnym. Do 2060 r. wielkość tego wskaźnika wzrośnie o 46 (!) pkt. proc. w Polsce (do 65 proc.), zaś w Norwegii jedynie o 20 pkt. proc. (do 43 proc.). Tym samym, liczebność populacji w Polsce w wieku poprodukcyjnym będzie zbliżona do wielkości populacji w wieku produkcyjnym. Najbardziej niepokojące są jednak zmiany w wielkości współczynnika obciążenia ekonomicznego. W Norwegii wzrośnie on w latach 2010-2060 z 27 do 53 proc. (czyli o 26 pkt. proc; podwoi swoją wartość), zaś w Polsce wzrośnie on w tym samym okresie z 31 do 94 proc. czyli o 63 pkt. proc. (zwiększy swoją wartość trzykrotnie!). W praktyce oznacza to, że na jednego emeryta w Norwegii pracować będą dwie osoby w wieku produkcyjnym, zaś w Polsce na jednego emeryta będzie przypadała jedna osoba w wieku produkcyjnym. Innymi słowy, za pięćdziesiąt lat jeden pracujący będzie musiał finansować konsumpcję swoją i jednego emeryta¹⁸.

Przyjrzyjmy się na zakończenie zmianom w przeciętnym efektywnym wieku emerytalnym kobiet i mężczyzn (por. Wykres 5). O ile wiek przeciętny wiek opuszczania rynku pracy przez mężczyzn w Polsce w dekadzie 2000-2009 podlegał nieznacznym zmianom i oscylował wokół 61-61,5 lat (wartość poniżej ustawowego wieku emerytalnego), o tyle kobiety w tym samym okresie opuszczały rynek pracy coraz wcześniej spadek z 59,2 roku (2000) do 57,6 (2009). Zgoła inną sytuację można było zaobserwować w Norwegii. Od 2003 r. efektywny wiek emerytalny kobiet i mężczyzn zaczął wzrastać (jednak nadal jest niższy od ustawowego wieku 67 lat, choć wynika to z ustawowego usankcjonowania wcześniejszej dezaktywizacji [niemal powszechne korzystanie z AFP]). Wzrost efektywnego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn może być wynikiem rozwoju pracowniczych programów emerytalnych, a od 2006 r. wprowadzenia ich obowiązkowości, przy czym, ze środków zgromadzonych w pracowniczym programie emerytalnym nie można korzystać wcześniej niż przed 67 r. ż. Innym słowy opłaca się odłożyć w czasie moment dezaktywizacji, ponieważ otrzyma się wyższą emeryturę.

¹⁸ Chodzi tu o miarę wytworzonego PKB, który jest dzielony pomiędzy aktywnych i biernych zawodowo (w tym emerytów), którzy nie przyczyniają się do jego zwiększenia przez pracę.

Wykres 5. Przeciętny efektywny wiek emerytalny kobiet i mężczyzn



Po stronie przyczyn instytucjonalnych najważniejszą jest wzrost wydatków socjalnych związanych z koniecznością finansowania coraz liczniejszego pokolenia emerytów oraz ustawowe usankcjonowanie możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę.

Za najważniejszą z przyczyn o charakterze instytucjonalnym uznać należy znaczący wzrost wydatków socjalnych związanych z koniecznością finansowania coraz liczniejszego pokolenia emerytów. Widoczna jest tutaj synergia przyczyn instytucjonalnych i demograficznych, gdyż za wzrost wydatków na emerytury w najbliższych latach odpowiadać będą trzy czynniki: brak mechanizmu aktuarialnego, który dostosowywałby wysokość świadczenia do wydłużającego okresu trwania życia (oznacza to, że w systemie *DB* osoby dłużej pobierają świadczenia, na które nie zakumulowały odpowiednio wysokiego kapitału), świadczenia indeksowane tempem wzrostu płac nie zaś średnią ważoną CPI i stopy wzrostu funduszu płac oraz konieczność (współ)finansowania przez państwo emerytur *AFP* i emerytur zależnych od wysokości zarobków z *NIS*. Silny redystrybucyjny charakter norweskiego systemu emerytalnego stanowi barierę rozwoju alternatywnych form oszczędzania emerytalnego oraz nie tworzy zachęt do dłuższego okresu aktywności zawodowej (szczególnie dla osób 62+), a dzięki niemal powszechnemu stosowaniu programów wcześniejszej dezaktywizacji (*AFP*) i braku wpływu wcześniejszej dezaktywizacji na wysokość świadczenia – dodatkowo je osłabia. Wobec powyższego, za główne cele reformy uznać należałoby: poprawę stabilności finansowej *NIS* i ograniczenie jego zależności od źródeł pochodzących z *Government Petroleum Fund*, wzmocnienie bodźców do dłuższej aktywności zawodowej (zwiększenie podaży pracy osób w wieku okołoemerytalnym) i jednocześnie zachowanie redystrybucyjnego charakteru systemu emerytalnego.

3.2 Przygotowania do wprowadzenia reformy

Prześledźmy proces przygotowywania i wprowadzania reformy. W 2001 r. *Storting* powołał Komisję Emerytalną (nor. *Pensjonskommisjonen*), której głównym celem było przygotowanie reformy systemu emerytalnego. Prace Komisji trwały do 2004 r., kiedy to przedstawiła ona raport. W grudniu tego samego roku, rząd przyjął I Białą Księgę, która określała jedynie kierunki reformy bez podawania konkretnych zmian

Od 2006 r. pracodawcy w sektorze prywatnym zostali objęci obowiązkiem stworzenia pracowniczych programów emerytalnych.

parametrycznych i szczegółowych wyników przeprowadzonych symulacji. Jedynym istotnym punktem zawartym w tym dokumencie było lakoniczne określenie, że rząd dopuszcza, iż jednym z elementów reformy będzie wprowadzenie obowiązkowych pracowniczych programów emerytalnych (w formie indywidualnych kont emerytalnych lub planów). W maju następnego roku *Storting* przyjął ustawę o reformie systemu emerytalnego, która opierała się na propozycji rządowej (ponownie, bez podawania konkretnych wyliczeń). *Storting* przyjął jednak ustawę o obowiązku wprowadzenia pracowniczych programów emerytalnych przez pracodawców. Obowiązek ten wszedł w życie 01.01.2006 r. W ten sposób rząd chciał zwiększyć udział osób pracujących w dodatkowych formach oszczędzania na emeryturę¹⁹. Przypomnijmy, że w 1998 r. jedynie 34 proc. zatrudnionych w sektorze prywatnym objętych było pracowniczymi programami emerytalnymi, podczas gdy niemal 100 proc. zatrudnionych w sektorze publicznym było objętych rządowym pracowniczym programem emerytalnym. W listopadzie 2005 r. powołano do życia instytucję, której głównym zadaniem stała się edukacja społeczeństwa norweskiego o konieczności i celach przeprowadzenia reformy systemu emerytalnego oraz postępach w jej wprowadzaniu. W styczniu 2006 r. powstał nowy rządowy fundusz buforowy – *Government Pension Fund*.

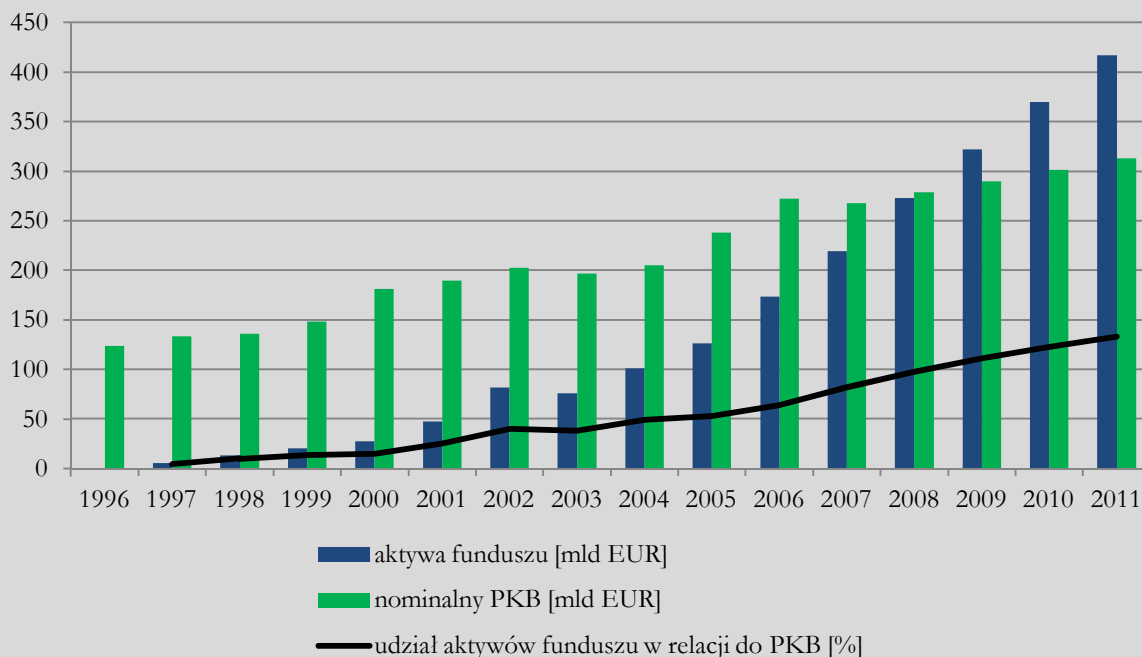
Ramka 1. Rządowy Fundusz Emerytalny (*Government Pension Fund, GPF*)

Rządowy Fundusz Emerytalny (*Government Pension Fund, GPF*; do 2006 r. *Government Petroleum Fund*) powstał 01.01.2006 r. Składa się on z dwóch sekcji: GPF-Global (d. *Government Petroleum Fund*) i GPF-Norge (d. *National Insurance Scheme Fund, NISF*). Aktywa w pierwszej sekcji inwestowane są poza Norwegią (na 42 giełdach krajów rozwijających się), w przeważającej mierze (ok. 60 proc.) w krajach Europy. Druga sekcja Funduszu zajmuje się inwestowaniem aktywów w Norwegii (oraz pozostałych krajach skandynawskich). Zarządzanie GPF leży w gestii ministra finansów, zaś zarządzanie operacyjne aktywami zagranicznymi powierzone zostało Bankowi Norwegii (*Norges Bank*).

Government Petroleum Fund powstał w 1990 r., jednak pierwszy transfer środków pochodzących ze sprzedaży ropy naftowej nastąpił dopiero w 1996 r. Było to skutkiem konieczności pokrycia bieżących rosnących deficytów budżetowych powodowanych głównie przez wydatki na świadczenia z NIS. Celem powstania *Government Petroleum Fund* było gromadzenie dochodów pochodzących z eksportu ropy naftowej na rzecz realizacji przyszłych zobowiązań emerytalnych związanych z wypłatą świadczeń z NIS. Prześledźmy zmiany wielkości aktywów i ich udziału w relacji do PKB.

¹⁹ Preludium tego rozwiązania były wprowadzone w 2000 r. regulacje prawne dotyczące tworzenia, organizacji i funkcjonowania pracowniczych programów emerytalnych, w tym zawierające zachęty podatkowe do tworzenia programów emerytalnych działających w oparciu o zasadę DC.

Wykres 6. Aktywa *Government Pension Fund* i ich udział w PKB



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z Norges Bank.

Po 13 latach od pierwszego transferu, wielkość zakumulowanych aktywów przewyższyła poziom nominalnego PKB, a relacja tychże w stosunku do PKB zbliża się do poziomu 150 proc. Oznacza to, że stworzenie funduszu buforowego na rzecz rosnących przyszłych zobowiązań było rozsądną decyzją podjętą przez rząd. Reforma systemu emerytalnego w swoich szczegółowych rozwiązaniach (czytaj niżej) doprowadzi do osłabienia tempa przyrostu zobowiązań emerytalnych związanych z wypłatą świadczeń z pierwszego repartycyjnego filaru. Silny bufor w postaci aktywów zgromadzonych w GPF powinien – w perspektywie kilku dziesięcioleci – służyć sfinansowaniu kosztów reformy emerytalnej.

W październiku 2006 r. rząd przyjął II Białą Księgę, a w kolejnym roku wprowadzono szereg rozwiązań szczegółowych, zawartych w tym dokumencie. W 2008 r. zniesiono górny limit możliwości dorabiania do pobieranej emerytury zależnej od zarobków dla 67-69-latków. W praktyce oznacza to, że mogą oni dorabiać do emerytury bez ograniczeń.

3.3 Kształt reformy

Główne założenia reformy (przyjęte przez *Storting* w kwietniu 2007 r.) można w skrócie ująć w następujących punktach:

- ✓ Wprowadzony nowy system emerytalny będzie nadal systemem repartycyjnym, funkcjonującym w oparciu o zasadę *DB*. Emerytura ma przede wszystkim łagodzić i zmniejszać nierówności dochodowe.

Zreformowany system emerytalny nadal będzie miał silnie redystrybucyjny charakter, jednak wzmocnieniu ulegnie związek składek-podatków z wysokością emerytury.

Przy kalkulacji świadczenia uwzględniane będą wszystkie zarobki uzyskiwane w trakcie życia zawodowego, nie zaś – jak przed reformą – tylko 20 najkorzystniejszych lat.

Zwiększono limit wieku uprawniający do zbierania punktów emerytalnych.

Wprowadzono również elastyczny wiek emerytalny 62-75 lat.

Pobieranie emerytury będzie możliwe złączeniem bez limitów pracy zarobkowej, co dodatkowo ma wpłynąć na zwiększenie świadczenia emerytalnego.

- ✓ Utrzymany zostanie mieszany charakter systemu – pierwszy filar składać się będzie z dwóch elementów: emerytury gwarantowanej (przysługującej wszystkim; charakter beveridge'owski) oraz dodatku emerytalnego (zależnego od osiągniętych zarobków; charakter bismarckowski). Drugi filar stanowią będą obowiązkowe pracownicze programy emerytalne (o formule DB lub DC). Trzeci filar – indywidualne programy oszczędnościowe.
- ✓ Wzmocnieniu ulegnie związek składek-podatków z wysokością świadczenia. Zostanie to osiągnięte za pomocą uwzględnienia wszystkich punktów emerytalnych (zarobków w całym okresie aktywności zawodowej) przy kalkulacji tego członu pierwszego filaru.
- ✓ Rząd dokona przeglądu instrumentów służących wcześniejszej dezaktywacji (m.in. przekształcenie AFP w dodatek do NIS dla kohort urodzonych po 1948 r.).
- ✓ Rządowy pracowniczy program emerytalny powinien być włączony do NIS, ale jego udział nie może prowadzić do zachwiania równowagi finansowej funduszu.
- ✓ Zreformowany NIS ma wchodzić w życie stopniowo, wraz z odpowiednimi kohortami wiekowymi. Według propozycji rządowej każdy urodzony po 1963 r. będzie członkiem nowego systemu; każdy urodzony do 1953 r. włącznie – pozostanie członkiem starego systemu; z kolei urodzeni w latach 1954-62 będą mieli przeliczone świadczenia według następującej formuły: urodzeni w 1954 r. – 1/10 świadczenia pochodzącego z nowego systemu (emerytura wyliczona z całego okresu składowego) a 9/10 ze starego systemu (emerytura wyliczona na podstawie tylko 20 najlepszych lat); kolejne roczniki – wzrost o 1/10 za każdy rok emerytury wyliczanej z nowego systemu i spadek o 1/10 emerytury wyliczanej ze starego systemu; kohorta urodzona w 1962 r. – 9/10 świadczenia wyliczone z nowego systemu, 1/10 ze starego (Nordic Social-Statistical Committee 2008).
- ✓ Emerytura gwarantowana ma być równa co do wysokości obecnej emeryturze minimalnej. Będzie niezależna od wysokości uzyskiwanych dochodów z pracy i sumy odprowadzonych do systemu składek.
- ✓ Osoby, które uzyskują obecnie niewielką (lub w ogóle nie otrzymują) emeryturę zależną od zarobków otrzymają wyrównanie do wysokości emerytury minimalnej wypłacanej obecnie z NIS.
- ✓ Zmieniony zostanie górny limit 70 lat na zdobywanie punktów emerytalnych. Ma on ulec podwyższeniu do 75 lat, a dolny – obniżeniu do 16 lat.
- ✓ Wprowadzona zostanie „elastyczna emerytura” (ang. *flexible old-age pension*), której pobieranie przysługiwać będzie od 62 r. ż. W związku z tym ustanowiony zostanie elastyczny wiek emerytalny na poziomie 62-75 lat

System ma gwarantować sprawiedliwość aktuarialną świadczeń, co zostanie osiągnięte m.in. przez wprowadzenia współczynnika długowieczności.

(wprowadzony od 2011 r.), jednakowy dla tych ze starego i nowego systemu. Jeśli emerytura ma być pobierana od 62 r. ż. musi być zagwarantowane, że jej część podstawowa i wypracowana z zarobków przekroczy wysokość emerytury minimalnej, wypłacanej w momencie osiągnięcia 67 r. ż.

- ✓ Pobieranie świadczenia możliwe będzie z łączeniem bez limitów pracy zarobkowej.
- ✓ Emerytura w nowym systemie ma być aktuarialnie sprawiedliwa, co oznacza, że im dłużej jednostka pracuje, tym bardziej korzysta. Z kolei, im wcześniej jednostka przechodzi na emeryturę i im dłużej żyje, tym świadczenie jest niższe, także dzięki wprowadzeniu współczynnika długowieczności.
- ✓ W tym celu wprowadzony zostanie współczynnik długowieczności, który obliczany będzie dla każdej kohorty z osobna i dla każdego możliwego wieku emerytalnego (czyli dla lat 62-75). Dzięki temu, świadczenia wypłacane z systemu mają być dopasowane do długości trwania życia i aktuarialnie sprawiedliwe. Przykładowo, jeśli osoba w wieku 67 lat przechodzi na emeryturę w roku 2030, a długość trwania jej życia od 2010 r. wzrosła o 2 lata, to będzie musiała pracować ok. 1,5 roku dłużej, by otrzymać świadczenie w takiej samej wysokości, jak osoba w wieku 67 lat przechodząca na emeryturę w 2010 r. Przeciwdziałać obniżeniu świadczeń można będzie wyłącznie poprzez wydłużenie aktywności zawodowej. Współczynnik długowieczności ma umożliwić wprowadzenie „elastycznej emerytury”. Głównym jego celem jest neutralizowanie postępujących zmian demograficznych, premiowanie dłuższego okresu aktywności zawodowej oraz ograniczenie wysokości świadczeń wypłacanych z systemu.
- ✓ Reguły indeksacji ulegną zmianie. Odprowadzane składki będą indeksowane tempem wzrostu płac, a w momencie wypłacania świadczenia będą indeksowane średnią z tempa wzrostu płac i stopy wzrostu cen CPI.
- ✓ Proponuje się, by do dodatku emerytalnego wliczane były wszystkie dochody do wysokości 7,1G. Za okres bierności zawodowej związany z wychowywaniem dzieci do lat 7 lub opieką nad niepełnosprawnymi i przewlekle chorymi przyznawane będą 3 punkty emerytalne rocznie. Górny pułap dochodów ma być dostosowywany do tempa wzrostu funduszu płac.
- ✓ W przypadku śmierci osoby zakumulowane przez nią punkty będą dzielone na innych członków tej samej kohorty. Wykluczono możliwość dziedziczenia punktów przez spadkobierców.
- ✓ Rosnące wydatki systemu emerytalnego mają być w przyszłości częściowo finansowane z aktywów Rządowego Funduszu Emerytalnego.

Ramka 2. Emerytalny Fundusz Buforowy Nowej Zelandii (New Zealand Superannuation Fund)

Nie tylko Norwegia stara się zabezpieczyć przed fiskalnymi skutkami starzenia demograficznego. O ile jednak Norwegia dysponuje złożami ropy naftowej i gazu ziemnego, a dochody z ich sprzedaży zasilały fundusz buforowy, o tyle Nowa Zelandia – mimo iż nie została obdarzona takim „błogosławieństwem” zasobów – tworzy fundusz buforowy w inny, ale bardzo interesujący sposób.

Według szacunków Ministerstwa Skarbu, w perspektywie kilku najbliższych dekad wydatki budżetowe związane z wypłatą NZS nie będą mogły być realizowane wyłącznie z bieżących podatków. W tym celu w 2001 r. rząd Nowej Zelandii na mocy New Zealand Superannuation Act (NZSA) stworzył fundusz buforowy (New Zealand Superannuation Fund, NZSF), którego celem będzie częściowe finansowanie przyszłych zobowiązań emerytalnych, czyli rosnących kosztów starzejącego się społeczeństwa.

Zgodnie z NZSA, aktywa funduszu nie mogą zostać naruszone do 01.01.2020 r. Do tego czasu, rząd corocznie przekazuje na konto Funduszu 1,95 mld NZD. Ministerstwo Skarbu szacuje, że kiedy współczynnik obciążenia demograficznego wzrośnie do ok. 35% (ok. 2028 r.), rząd przestanie przekazywać środki do NZSF i rozpocznie wypłatę środków, by sfinansować rosnące zobowiązania emerytalne. W latach 2055-2075 środki z NZSF mają służyć corocznemu finansowaniu ok. 15% bieżących wydatków na NZS.

W latach 2003-2007 przeciętna stopa zwrotu z aktywów zgromadzonych w tym Funduszu wyniosła 14,29%²⁰. Zarządzaniem aktywami Funduszu zajmują się Strażnicy NZS (The Guardians of New Zealand Superannuation). Rada NZSF nadzoruje pracę Strażników NZS. Składa się ona z 5-7 osób wybranych przez ministra finansów i zatwierdzonych przez Gubernatora Generalnego Nowej Zelandii. Sprawozdanie z działalności NZSF Strażnicy NZS przedstawiają co 5 lat.

Zauważmy, że nowozelandzki rząd będzie odprowadzał środki do NZSF w ciągu 20 lat. Dla porównania, w Polsce pierwsze wpłaty do FRD miały rozpocząć się w 1999 r. (pierwszym roku funkcjonowania nowego systemu emerytalnego) i trwać do 2008 r. Wskutek niejasno sformułowanych zasad funkcjonowania FRD, pierwsze środki wpłynęły dopiero w 2002 r. i to w mniejszej niż zakładano wysokości, a ich dekulacja następuje konsekwentnie od 2010 r. (zob. Samoń D. (2012), „Rząd (znowu) zabiera nasze zaskórniaki”, FOR ostrzega Nr 21/2012). Na początku 2009 r. na mocy ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (por. Dz. U. 2009 nr 14 poz. 75) umożliwiono dalsze odprowadzanie środków do FRD.

System jest skalibrowany tak, że osoby które przejdą na emeryturę w roku 2010 (kohorta urodzonych w 1943 r.) uzyskają świadczenie w takiej samej wysokości, jak ci ze „starego systemu”, jednak zmiana reguł indeksacji i zastosowanie współczynnika długowieczności spowodują, że osoby te dostaną efektywnie niższe świadczenie niż ci ze starego systemu²¹.

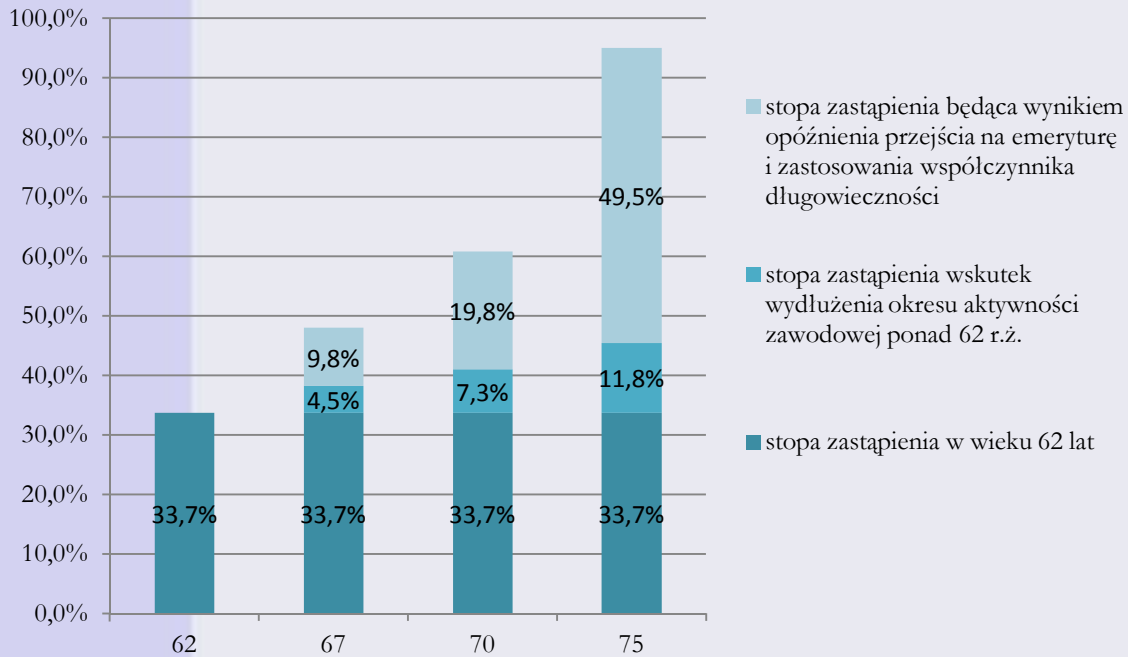
²⁰ Por. Kritzer (2007).

²¹ Szczegółowy sposób obliczania nowej emerytury znajduje się w: Stensnes, Stølen (2007).

Zreformowany system emerytalny tworzy bodźce do wydłużenia aktywności zawodowej.

Wskutek wprowadzenia reformy znacznemu wzmocnieniu ulec mają bodźce do wydłużenia aktywności zawodowej. Emerytura z „nowego” systemu ma być emeryturą sprawiedliwą w znaczeniu aktuarialnym, czyli taką, której wysokość uzależniona jest od długości okresu aktywności zawodowej. Projektowane efekty dla stopy zastąpienia przedstawione zostały na poniższym wykresie.

Wykres 7. Stopa zastąpienia w zreformowanym systemie w zależności od momentu przejścia na emeryturę



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z Norges Bank.

Opóźnienie momentu dezaktywacji może zwiększyć stopę zastąpienia nawet blisko trzykrotnie.

Elastyczny wiek emerytalny oznacza, że osoba może przejść na emeryturę w dowolnym momencie pomiędzy 62 a 75 r. ż. Powyższy wykres ilustruje, jaką stratę ponosi decydent, który przechodzi na emeryturę wcześniej. Nie korzysta on z premii za wydłużenie aktywności zawodowej i zwiększonej sumy odprowadzonych do systemu składek (wzrost stopy zastąpienia od 4,5 do 11,8 pkt. proc.) oraz premii będącej wynikiem aktuarialnego dostosowania wysokości świadczenia do długości trwania życia w momencie przejścia na emeryturę (wzrost stopy zastąpienia od 9,8 aż do 49,5 pkt. proc.). Stopa zastąpienia dla osoby przechodzącej na emeryturę w wieku 75 lat wynosi aż 95 proc. płacy, natomiast dla osoby przechodzącej na emeryturę 13 lat wcześniej – jedynie 33,7 proc., czyli blisko trzykrotnie mniej.

4.

Sukcesem norweskiej reformy jest zwiększenie bodźców do wydłużenia aktywności zawodowej, zagwarantowanie aktuarialnej sprawiedliwości wypłacanych świadczeń oraz wprowadzenie obowiązkowych pracowniczych programów emerytalnych.

Norwegia i Nowa Zelandia mogą służyć za przykład konsekwentnie prowadzonej polityki w zakresie tworzenia funduszy buforowych. O ile norweski fundusz zasilany jest przez do-

Wnioski

Reforma systemu emerytalnego w Norwegii w dużej mierze inspirowana jest reformą szwedzką, jednak istnieją znaczące różnice pomiędzy nimi²². Z punktu widzenia sprawiedliwości aktuarialnej należy ocenić wprowadzone zmiany jako zadowalające, gdyż dzięki nim (m.in. wskutek zastosowania współczynnika długowieczności przy kalkulacji świadczenia) wprowadzona została premia za późniejsze przechodzenie na emeryturę. Posiadanie przez Norwegię znacznych rezerw finansowych w postaci aktywów *GPF*, które mogą służyć sfinansowaniu kosztów reformy również zaliczyć należy do sukcesów reformy i prowadzonej konsekwentnie polityki gospodarczej. Istotne znaczenie dla wysokości stopy zastąpienia (i wysokości emerytury) ma wprowadzenie obowiązkowych pracowniczych programów emerytalnych (element konstrukcyjny drugiego filaru). Celem ich powołania jest zwiększenie świadczeń emerytalnych pracowników sektora prywatnego i zdywersyfikowanie jego źródeł.

Niewątpliwym atutem reformy jest wprowadzenie elastycznego wieku emerytalnego 62-75 lat oraz możliwości łączenia pracy zarobkowej z pobieraniem świadczenia bez limitów. Poza tym, przy kalkulacji świadczenia nie będzie branych pod uwagę wyłącznie 20 najlepszych lat, lecz zarobki uzyskiwane w ciągu całego życia zawodowego. Punkty emerytalne, stanowiące podstawę kalkulacji części emerytury zależnej od zarobków można będzie zbierać od 16 do 75 r. ż. (poprzednio było to 17-69 lat), co również ma zachęcić do dłuższej aktywności zawodowej.

Problemem pozostaje jednak określenie w jakim stopniu wprowadzone zmiany przyczynią się do podniesienia efektywnego wieku emerytalnego. Celem ustawodawców, dzięki zastosowaniu omówionych narzędzi, jest jego podniesienie. Wiemy jednak, że ludzie w podejmowanych decyzjach kierują się perspektywą krótkookresową. Może to budzić obawy o to, czy prowadzona równoległe z przygotowaniem i wprowadzaniem reformy kampania edukacyjna wpłynęła na zmianę podejścia Norwegów do własnej emerytury. Pamiętać przy tym należy, że przez ponad 20 lat tworzono iluzję dobrobytu w postaci – niemal dla wszystkich dostępnej – możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę w wieku 62-66 lat z czego znaczna część Norwegów korzystała. Ostateczna ocena wprowadzonych zmian możliwa będzie co najmniej za kilka lat.

Na uwagę zasługuje konsekwentna polityka rządów Norwegii oraz Nowej Zelandii w tworzeniu funduszy buforowych w celu łagodzenia fiskalnych skutków postępującego starzenia demograficznego, której brakuje w Polsce. Środki zgromadzone w tych funduszach posłużą w przyszłości finansowaniu rosnących zobowiązań systemu emerytalnego, które nie będą mogły być w całości pokryte wpływami z podatków i składek.

²² Szczegółowe omówienie podobieństw i różnic znajduje się m.in. w: Andresen (2006).

chody z wydobycia i eksportu ropy naftowej i gazu ziemnego, o tyle w Nowej Zelandii – która takimi zasobami nie dysponuje – aktywa funduszu są rokrocznie zwiększane przez rząd, który w ustawie budżetowej planuje odpis na fundusz buforowy.

Mimo, iż system emerytalny w Polsce ma niewiele wspólnego z typowo beveridge'owskimi systemami norweskim i nowozelandzkim, kraje te w tworzeniu rezerw powinny służyć Polsce za przykład konsekwentnie prowadzonej i dalekowzroczonej polityki fiskalnej. Gdyby środki z polskiego Funduszu Rezerwy Demograficznej nie były sukcesywnie uszczuplane, w perspektywie najbliższych dekad moglibyśmy zgromadzić odpowiednie aktywa zmniejszające w przyszłości w istotny sposób deficyt w pierwszym filarze systemu emerytalnego. Konsekwentna polityka uszczuplania środków FRD od 2010 r. w celu uniknięcia reform ograniczających zbędne wydatki budżetowe jest szkodliwą strategią krótkookresową.

Forum Obywatelskiego Rozwoju ostrzega przed wczesną dekulacją środków zgromadzonych w FRD. Mimo, iż od momentu powołania FRD nie realizuje się w pełni jego ustawowych celów, o czym szerzej piszą: D. Samoń w publikacji „Rząd (znowu) zabiera nasze zaskórniaki” (FOR ostrzega Nr 21/2012) oraz M. Grodzicki w analizie „Funduszowi Rezerwy Demograficznej należy umożliwić realizację celów, do których został powołany” (Analiza FOR Nr 12/2012), mechanizm funkcjonowania FRD można i należy usprawnić, m.in. poprzez: sformułowanie jasnej definicji „przyczyn demograficznych”, których wystąpienie uprawniać będzie rząd do dekulacji zgromadzonych środków; określenie na nowo roku, od którego możliwe będzie stopniowe pobieranie środków z FRD w celu finansowania rosnących wydatków z systemu emerytalnego oraz uniezależnienie go od ZUS.

Bibliografia

- [1] Andresen M. (2006), Pension reform in Norway and Sweden, NFT 4/2006, p. 303-311.
- [2] Esping-Andersen G., Gallie D., Hemerijck A., Myles J. (2003), Why we need a New Welfare State, Oxford University Press, New York.
- [3] Esping-Andersen (2010), Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu, Difin, Warszawa.
- [4] Góra M. (2003), System emerytalny, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- [5] Grodzicki M. (2012), „Funduszowi Rezerwy Demograficznej należy umożliwić realizację celów, do których został powołany”, Analiza FOR 12/2012.
- [6] Guzikowski M. (2012), Dlaczego musimy podwyższyć ustawowy wiek emerytalny?, Analiza FOR 6/2012.
- [7] Herbertsson T. T., Orszag J. M., Orszag P. R. (2000), Retirement in the Nordic Countries. Prospects and Proposals for Reform.
- [8] Hernæs E., Jia Z., Strøm S. (2001), Retirement in Non-Cooperative and Cooperative Families, CESifo Working Paper Series No. 476.
- [9] Holmøy E., Stensnes K. (2008), Will the Norwegian pension reform reach its goals? An integrated micro-macro assessment, Statistics Norway, Research Department, Discussion Papers No.557.
- [10] Komisja Europejska (2011), The 2012 Ageing Report: Underlying Assumptions and Methodologies, European Economy 4/2011.
- [11] Kritzer B. E., KiwiSaver: New Zealand's New Subsidized Retirement Savings Plans, Social Security Bulletin Vol. 67, No. 4, p. 113-119, 2007.
- [12] Nordic Social-Statistical Committee (2008), Old-age Pension Systems in the Nordic Countries, Copenhagen.
- [13] Øverbye E. (1990), God tjenestepensjon eller høy lønn? En analyse av 'private' pensjoner i Norge, INAS Rapport 90.1, Oslo.
- [14] Øverbye E. (1996), How do 'organizational designs' influence welfare politics? Scandinavian Political Studies, No. 3/1996.
- [15] Samoń D. (2012), Rząd (znowu) zabiera nasze zaskórniaki, FOR ostrzega Nr 21/2012.
- [16] Seip A. L. (1994), Veien til velferdsstaten: Norsk sosialpolitikk 1920-75, Gyldendal Norsk Forlag, Oslo.
- [17] Stensnes K., Stølen N. M. (2007), Norwegian Pension Reform: Effects on Fiscal Sustainability, Labour Supply and Equity, Research Departement, Statistics Norway, Kongsvinger.
- [18] Url T. (1998), Pensionsreform und betriebliche Altersvorsorge im internationalen Vergleich, Monatsberichte 6/1998, p. 415-423, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung.

Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić Twoją wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

Wspieraj nas!

Pomóż nam chronić Twoją wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym.

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wytężonego i skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący Twoją wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, poprzyj nasze działania swoim darem pieniężnym. Twój dar umożliwi nam działalność oraz potwierdza słuszność i skuteczność naszego wysiłku.

Każda darowizna jest dla nas ważna. Potrzebujemy zwłaszcza regularnego wsparcia. Zachęcamy do dokonywania nawet niewielkich, lecz regularnych wpłat.

Już dziś pomóż nam chronić Twoją wolność - obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju - FOR
Al. J. Ch. Szucha 2/4 lok. 20
00-582 Warszawa

Kontakt

tel. +48 22 628 85 11, fax +48 22 213 37 85

e-mail: info@for.org.pl

www.for.org.pl

Kontakt do autora analizy

Mateusz Guzikowski

e-mail: mateusz.guzikowski@for.org.pl