

ZOFIA CZAJKA

WYDŁUŻANIE ŻYCIA ZAWODOWEGO JAKO CZYNNIK OBNIŻANIA WYDATKÓW EMERYTALNYCH W KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ

I. UWAGI WSTĘPNE

W krajach Unii Europejskiej publiczne systemy emerytalne, finansowane repartycyjnie, w dalszym ciągu pozostają dominującym źródłem dochodu osób w starszym wieku. Sposób funkcjonowania tych systemów – finansowanie świadczeń ze składek osób pracujących, powoduje uzależnienie ich sytuacji finansowej od stanu wpływów ze składek i wydatków. Systemy te są pod silnym wpływem procesów demograficznych. Poważnym wyzwaniem jest starzenie się społeczeństw. Następuje wzrost udziału osób starszych w społeczeństwie, starzenie się populacji aktywnej zawodowo oraz zmniejszenie liczby osób wchodzących na rynek pracy. Zagrożenie ze strony charakteru przebiegu procesów demograficznych dla stabilności finansowej systemów repartycyjnych jest rezultatem dwóch tendencji:

- zachwiania proporcji pomiędzy liczbą osób w wieku produkcyjnym i liczbą osób w wieku starszym,
- wydłużania się życia.

Dodatkowo na obniżenie liczby osób pracujących ma wpływ wydłużenie okresu nauki i późniejsze rozpoczynanie aktywności zawodowej oraz sytuacja na rynku pracy. Zwiększeniu ulegają współczynniki obciążenia. Wydłużeniu ulega też okres wypłaty emerytury. Następuje zmniejszenie liczby osób płacących składki, co zmniejsza sumę środków, z których finansowane są świadczenia, a zwiększenie liczby osób, którym należy wypłacić emeryturę. Wzrost długości życia powoduje wydłużenie się fazy starszego wieku w dwóch wymiarach: w stosunku do całego życia i w stosunku do okresu pracy zarobkowej. W literaturze przedmiotu podkreśla się konieczność podjęcia środków, które zapewnią związek pomiędzy długością okresu wykonywania pracy a okresem pozostawania na emeryturze¹.

W Unii Europejskiej odrzuca się rozwiązania, aby trudności w zapewnieniu stabilnego finansowania systemów emerytalnych przezwyciężyć przez

¹ Por.: W. Schmähl, *Zabezpieczenie na starość w Niemczech – rozstrzygnięcia koncepcyjne jako podstawa dalszych reform*, w: *Lad społeczny w Polsce i Niemczech na tle jednoczącej się Europy*, B. von Maydell i T. Zieliński (red.), Wydawnictwo Polsko-Niemieckie, Warszawa 1999, s. 350; The Economic Policy Committee and the Social Protection Committee Council, *Draft Joint Report by the Commission and the Council on Adequate and Sustainable Pensions*, Brussels 2003, http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/dec/joint_pensions_report_en.htm, s. 50.

znaczne podwyższanie składek². Ważnym elementem strategii odpowiedzi na przekształcenia demograficzne staje się poprawa aktywności zawodowej ogólnej, w tym tych grup, których potencjał pracy nie był dotychczas w stopniu wystarczającym wykorzystany, takich jak starsi pracownicy³.

Wydłużanie życia po przekroczeniu 65 lat (o 1 rok co 10 lat) tworzy dylemat, czy należy przesuwac granicę wieku emerytalnego. W ostatnich latach podstawowa granica nie była podwyższana. Następowaly trendy odwrotne do tych, których wymaga stabilne finansowanie systemów emerytalnych, to jest często wcześniejsze przechodzenie na emeryturę i znaczne obniżenie poziomu aktywności zawodowej starszych pracowników. We wszystkich krajach efektywny wiek przejścia na emeryturę był niższy od normalnego.

W artykule analiza dotychczasowych tendencji w kształtowaniu się poziomu aktywności zawodowej starszych pracowników, analiza systemów emerytalnych oraz działań, jakie są podejmowane w poszczególnych krajach Unii Europejskiej pod względem ich motywacyjnego wpływu na kontynuowanie pracy zawodowej, zmierza do odpowiedzi na pytanie, jakie są praktyczne możliwości, aby wydłużać życie zawodowe, i w jakim stopniu wydłużenie życia zawodowego może przyczynić się do obniżenia wydatków emerytalnych.

II. POZIOM AKTYWNOŚCI ZAWODOWEJ STARSZYCH PRACOWNIKÓW W LATACH 90. W KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ

W krajach Unii Europejskiej 30 lat temu wskaźniki zatrudnienia mężczyzn w wieku 55-64 lat były niższe o 10-15 punktów procentowych (pp) od wskaźników zatrudnienia⁴ mężczyzn w całej grupie w wieku produkcyjnym. Obecnie różnica wynosi 25-40 pp⁵. Obniżenie aktywności zawodowej starszych pracowników jest związane głównie z sytuacją na rynku pracy i z po-

² Przeszkodą w znacznym podwyższaniu składek jako źródła pokrycia wzrastających wydatków emerytalnych stanowi zbyt duże obciążenie generacji aktywnej zawodowo oraz wzrost kosztów pracy i niekorzystne bodźce na rynku pracy. W wielu krajach w wyniku ostatnich reform obniżono emerytury publiczne, aby zmniejszyć wydatki (w Szwecji, we Włoszech, Niemczech, Wielkiej Brytanii, Belgii, Finlandii). Dokonywane to jest przez m.in. zastosowanie zasady zdefiniowanej składki (w Szwecji i we Włoszech) przez wydłużanie okresu, z którego wykorzystywane jest wynagrodzenie do kalkulacji emerytur (w Finlandii, we Francji), przez zmianę formuły emerytalnej, a w większości krajów także przez obniżenie wskaźnika waloryzacji. Jednocześnie realizowana jest polityka rozwoju systemów zakładowych i indywidualnych, aby zachować poziom emerytur całkowitych.

³ Wydłużenie życia zawodowego jest jednym z elementów strategii zapewnienia stabilnego finansowania systemów emerytalnych w krajach Unii Europejskiej. Jest to piąty z jedenastu celów systemów emerytalnych, do osiągnięcia których, zgodnie z zasadą pomocniczości, dążą kraje członkowskie Unii Europejskiej, w ramach otwartej koordynacji w dziedzinie emerytur. Kraje mają zapewnić, że obok polityki rynku pracy i polityki gospodarczej, poszczególne działy zabezpieczenia społecznego, a szczególnie systemy emerytalne zapewnią efektywne bodźce do aktywności zawodowej starszych pracowników, że pracownicy nie będą zachęceni do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, ani nie będą karani za pozostawanie na rynku pracy po przekroczeniu standardowej granicy wieku emerytalnego oraz, że systemy ułatwią stopniowe przechodzenie na emeryturę: por.: Council of the European Union, Quality and viability of pensions – Joint report on objectives and working methods in the area of pensions, Brussels 2001, http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/social/news/2002/jan/laeken_en.pdf, s. 5-7.

⁴ Jest to udział osób zatrudnionych w wieku 15-64 lat w całej populacji w tym wieku.

⁵ Np. w Niemczech wskaźnik aktywności zawodowej mężczyzn w wieku 63 lat obniżył się z 67% w 1970 r. do 27% w 1980 r. i 21% w 1989 r., por.: W. Schmähl, *The 1992 Reform of Public Pensions in Germany. Main Elements and some Effects*, „Journal of European Social Policy” 1993, nr 3 (1), s. 45.

jawieniem się bezrobocia. To starsi pracownicy (a także osoby młode) są szczególnie narażeni na utratę pracy. Od połowy lat 70. w większości krajów warunki przechodzenia na emeryturę uległy liberalizacji, a wcześniejsze emerytury stały się akceptowalną alternatywą dla bezrobocia. Zwolnione przez starszych pracowników miejsca pracy miały być zachętą dla pracodawców do zatrudniania młodych osób. Systemy emerytalne spełniały więc funkcję ubezpieczenia od bezrobocia, chociaż często w pasywny sposób i bez reintegracji⁶.

W 2001 r. wskaźnik zatrudnienia pracowników w wieku 55-64 lat w Unii Europejskiej jako całości wyniósł 38,8% i był niższy od wskaźnika zatrudnienia pracowników w wieku produkcyjnym (15-64 lat) o 25,3 pp oraz od wskaźnika zatrudnienia określonego w Lizbonie i Sztokholmie jako

Tabela 1

Wskaźniki zatrudnienia ogólne i starszych pracowników w krajach Unii Europejskiej w okresie 1995-2001 (w %)

Kraje	Ogólne wskaźniki zatrudnienia (15-64)		Wskaźniki zatrudnienia starszych pracowników (55-64)	
	2001	Zmiana 1995-2001	2001	Zmiana 1995-2001
Austria	68,4	-0,3	28,6	-1,5
Belgia	59,9	3,8	25,1	2,2
Dania	76,2	2,8	58,0	8,2
Finlandia	68,2	6,4	45,8	11,0
Francja	62,8	3,2	31,9	2,6
Grecja	55,4	0,7	38,0	-3,0
Hiszpania	57,7	10,9	39,2	6,8
Holandia	74,1	9,4	39,6	10,3
Irlandia	65,7	11,1	46,8	7,0
Luksemburg	62,9	4,2	24,4	0,7
Niemcy	65,8	1,2	37,7	0,0
Portugalia	68,7	4,9	50,1	3,8
Szwecja	74,1	3,1	66,8	5,1
Wielka Brytania	71,8	3,2	52,3	4,7
Włochy	54,9	4,0	28,1	-0,5
UE 15	64,1	4,0	38,8	2,8
Cel do 2010 r *	70%		50%	

* cel do osiągnięcia w 2010 r. w UE określony w Lizbonie i Sztokholmie: wskaźnik zatrudnienia pracowników w wieku 15-64 lat – 70% oraz wskaźnik zatrudnienia pracowników w wieku 55-64 lat – 50%.

Źródło: Eurostat LFS, w: The Economic Policy Committee and the Social Protection Committee Council, Draft joint report by the Commission and the Council on adequate and sustainable pensions, Brussels, 2003, http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/dec/joint_pensions_report_en.htm, s. 46.

⁶ Por. Adequate and Sustainable Pensions. A report by the Social Protection Committee to the Göteborg European Council on the social protection (Juni 2000), http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/social/news/goteborg_en.pdf, s. 15.

cel do osiągnięcia w 2010 r. o 11,2 pp – tabela 1. Poszczególne kraje znacznie różniły się poziomem aktywności zawodowej starszych pracowników. W czterech krajach wskaźniki zatrudnienia w 2001 r. były wyższe niż cel do osiągnięcia w 2010 r.: w Szwecji (66,8%), w Danii (58%), w Wielkiej Brytanii (52,3%) oraz w Portugalii (50,1%) – to jest w krajach o wysokim poziomie zatrudnienia ogólnego. Najniższy poziom uczestnictwa w zasobach siły roboczej starszych pracowników był w Luksemburgu (24,4%), Belgii (25,1%), Austrii (28,6%) i we Francji (31,9%). Pozostałe kraje miały poziom zbliżony do przeciętnego dla Unii Europejskiej: Niemcy (37,7%), Grecja (38%), Hiszpania (39,2%), Holandia 39,6%), Irlandia 46,5%.

W 2001 r. Belgia, Włochy, Luksemburg i Austria miały więc lukę pomiędzy osiągniętymi wskaźnikami zatrudnienia, a celem do osiągnięcia w 2010 r. w wysokości ponad 20 pp, a Niemcy, Grecja, Hiszpania, Francja i Holandia – w wysokości ponad 10 pp.

W okresie 1995-2001 w większości krajów nastąpił wzrost aktywności zawodowej starszych pracowników. Oznacza to, że polityka mająca na celu odwrócenie trendu wcześniejszego przechodzenia na emeryturę przyniosła efekty. Wyjątkiem była Grecja (-3 pp), Austria (-1,5 pp), Włochy (-0,5 pp) oraz Niemcy (0 pp). Przeciętny wzrost zatrudnienia starszych pracowników w Unii Europejskiej jako całości wyniósł 2,8 pp. Najwyższy był wzrost w Finlandii (11 pp), Holandii (10,3 pp), Danii (8,2 pp), Irlandii (7 pp), Hiszpanii (6,8 pp), Szwecji (5,1 pp), Wielkiej Brytanii (4,7 pp), a więc w tych krajach (oprócz Hiszpanii), gdzie poziom zatrudnienia był wysoki.

Kształtowanie się udziału w zasobach siły roboczej osób z dłuższej fazy starszego wieku (50-74 lat) charakteryzuje się wyraźnym zmniejszeniem wskaźników zatrudnienia w danym przedziale wiekowym w porównaniu do przedziału wcześniejszego. O ile wskaźnik zatrudnienia jest wysoki w grupie wiekowej 50-54 lata – w całej Unii Europejskiej 71,3% (jest wyższy od przeciętnego dla całej grupy w wieku produkcyjnym), to wśród osób w przedziale 55-59 lat spada do 52,9%. Szczególnie duży jest spadek wskaźników zatrudnienia wśród osób w przedziale 60-64 lat wynoszący prawie 30 pp. Niewielka część osób pracuje w wieku 70-74 lat (3,1%) – tabela 2.

We wszystkich krajach Unii Europejskiej przeciętny, efektywny (faktyczny) wiek opuszczenia rynku pracy przez starszych pracowników był znacznie niższy od normalnej granicy wieku emerytalnego. W całej Unii Europejskiej w 2000/2001 wynosił 59,1 lat – mężczyzn 60,5 lat, a kobiet 59,9 lat (różnica 0,6 lat). Oznacza to, że bez podnoszenia podstawowej granicy wieku emerytalnego można w większym stopniu wykorzystać potencjał zawodowy starszych pracowników. Pewna część pracowników (zarówno mężczyzn, jak i kobiet) kończy życie zawodowe przed osiągnięciem normalnej granicy wieku emerytalnego. Przy czym w krajach o jednakowej granicy wieku emerytalnego – 65 lat, występowały znaczne różnice w przeciętnym wieku opuszczenia rynku pracy np. w Wielkiej Brytanii, Szwecji, Portugalii, Danii, Irlandii – był to wiek około 62 lat, w Holandii – 60,9 lat, w Hiszpanii i w Niemczech – 60,6 i 60,7 lat, a w Grecji – 59,6 lat. Podstawowa granica wieku emerytalnego nie jest więc czynnikiem dominującym o momencie zakończenia pracy zawodowej.

W obliczu zmian demograficznych w Unii Europejskiej dostrzega się konieczność nie tylko redukcji bezrobocia, lecz także wzrostu zatrudnienia. Upowszechnia się przekonanie, że systemy emerytalne nie powinny być używane jako narzędzie obniżania podaży pracy. Pojawia się pytanie, z czego wynikają różnice poziomu aktywności zawodowej starszych pracowników pomiędzy krajami, a więc jakie są jej uwarunkowania.

Tabela 2

Wskaźniki zatrudnienia (w %) oraz przeciętny wiek opuszczenia rynku pracy przez osoby w wieku 50-74 lat w krajach Unii Europejskiej w 2001 r.

Kraje	Wskaźniki zatrudnienia starszych osób wg grup wiekowych (2001 r., II kwartał)					Przeciętny wiek opuszczenia rynku pracy (2000/2001 r.)		
	50-54	55-59	60-64	65-69	70-74	Ogółem	M	K
Austria	74,7	43,8	14,0	7,2	4,2	59,6	60,0 (65)*	58,6 (60)
Belgia	64,6	38,1	12,1	3,0	1,2	57,0	57,8 (65)	55,9 (62)
Dania	80,9	73,5	33,7	11,6	4,3	61,9	62,2 (65)	61,1 (65)
Finlandia	80,2	62,4	25,2	5,7	1,9 2)	61,6	61,6 (65)	61,4 (65)
Francja	75,8	49,3	9,9	2,1	0,9	58,1	58,2 (60)	58,0 (60)
Grecja	61,3	47,7	29,7	10,6	3,6	59,6	61,2 (65)	57,7 (65)
Hiszpania	60,1	47,3	29,5	3,9	1,0	60,6	60,7 (65)	60,2 (65)
Holandia	73,7	56,9	18,5	6,0	4,2	60,9	61,1 (65)	60,3 (65)
Irlandia	65,0	54,4	37,1	14,9	7,7	63,1	63,2 (66)	62,2 (66)
Luksemburg	66,1	39,3	8,9	—	—	56,8	57,5 (65)	55,3 (65)
Niemcy	74,5	57,7	20,8	5,3	2,6	60,7	60,9 (65)	60,4 (65)
Portugalia	74,0	56,7	44,8	28,2	2,2	62,0	62,0 (65)	61,5 (65)
Szwecja	84,7	77,9	50,2	13,3	6,1	62,0	62,1 (65)	61,9 (65)
Wielka Brytania	77,3	64,7	37,6	10,7	4,4	62,1	63,1 (65)	61,0 (60)
Włochy	60,5	36,2	18,0	6,2	2,5	59,4	59,6 (65)	59,2 (60)
UE 15	71,3	52,9	23,4	6,7	3,1	59,9	60,5	59,1

* W nawiasie normalna granica wieku emerytalnego: por. tabela 3.

Źródło: jak w tabeli 1, s. 52.

III. SYSTEMY EMERYTALNE W KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ A BODŹCE DO WYDLUŻANIA ŻYCIA ZAWODOWEGO

Na zakończenie pracy zawodowej mają wpływ regulacje prawne dotyczące takich elementów systemu emerytalnego, jak warunki uzyskiwania prawa do emerytury, w tym granica wieku emerytalnego i okres ubezpieczenia, a także poziom i formuła obliczania emerytury. W ostatnich latach w wielu krajach reformy emerytalne wprowadziły do systemów bodźce motywujące do opóźniania przejścia na emeryturę.

1. Granica wieku emerytalnego oraz okres ubezpieczenia jako czynniki określające długość życia zawodowego

Chociaż proces przechodzenia na emeryturę jest skomplikowany i zależy od wielu czynników, to ustawowa granica wieku emerytalnego – moment od którego można otrzymywać emeryturę, odgrywa ważną rolę. Jest to podstawowy element systemu emerytalnego. Na wiek przejścia na emeryturę ma wpływ także wymagany przez prawo okres ubezpieczenia.

Ustawowe granice wieku emerytalnego w praktyce odznaczają się dużą trwałością. Różne czynniki działają zarówno w kierunku opóźniania, jak i przyspieszania przejścia na emeryturę. Wydłużenie się okresu trwania życia oraz dożywanie wieku emerytalnego w lepszym stanie zdrowia i sprawności, a także wydłużanie się okresu pobierania emerytury i zwiększenie kosztów systemu przemawiają za przesunięciem wieku emerytalnego. Przeciwnie – fakt, że nie wszyscy dożywają tego wieku w dobrym stanie zdrowia i sprawności, niektórzy umierają wcześniej, a także zjawisko bezrobocia i konieczność zwalniania miejsc pracy⁷. Przy określaniu wieku, w którym może nastąpić realizacja uprawnień emerytalnych, uwzględnia się wiele przesłanek: zabezpieczenie środków utrzymania, wysługę, zatrudnienie, koszty⁸.

Obecnie ważną przesłanką zmian wieku emerytalnego stają się koszty. Szacuje się, że obniżenie granicy wieku emerytalnego o 5 lat powoduje wzrost kosztów wypłaty tej samej emerytury o 40% do 50%, ponieważ powiększa to zbiorowość osób uprawnionych do emerytury i wydłuża okres otrzymywania emerytury⁹. W wymiarze jednostkowym wcześniejszy wiek emerytalny oznacza krótszy okres aktywności zawodowej, a dłuższy okres pozostawania w stanie spoczynku.

Mimo że kraje Unii Europejskiej różnią się strukturą demograficzną i zamożnością, to w większości krajów normalną, jednakową dla mężczyzn i kobiet, granicą wieku emerytalnego jest 65 lat. Wyjątkiem jest Francja, gdzie granicą wieku emerytalnego jest wiek 60 lat, a także Austria, Belgia, Wielka Brytania i Włochy, gdzie dotychczas obowiązywała zróżnicowana granica wieku emerytalnego mężczyzn i kobiet – 65 i 60 lat (tabela 3).

Zmiany wieku emerytalnego obecnie stają się ważnym narzędziem wzrostu przychodów i obniżenia wydatków systemów emerytalnych. Stosowane są też różne formy zachęt dla starszych pracowników do pozostawania na rynku pracy, aby odwrócić trend do wcześniejszego kończenia pracy zawodowej. W ostatnich latach zmiany w poszczególnych krajach Unii Europejskiej w mniejszym stopniu dotyczyły przesuwania normalnej granicy wieku emerytalnego, a w większym – ograniczania wcześniejszego przechodzenia na emeryturę. Podwyższenie granicy wieku emerytalnego jest dokonywane w odniesieniu do granicy wieku emerytalnego kobiet w krajach, w których była ona niższa niż mężczyzn. Zmiany te są rozłożone w czasie i są wprowadzane z wyprzedzeniem. Granica wieku emerytalnego kobiet

⁷ Por. W. Szubert, *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, PWN, Warszawa 1987, s. 107.

⁸ Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenie emerytalne. Trzy filary*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 2001, s. 128.

⁹ International Labour Office, *Introduction to Social Security*, Geneva 1970, s. 80.

jest podwyższana w Belgii (w okresie 1997-2009), w Wielkiej Brytanii (w okresie 2010-2020) oraz w Austrii (w okresie 2024-2033)¹⁰. We Włoszech, w których w starym systemie granica wieku emerytalnego kobiet wynosiła 60 lat, po reformie emerytalnej wiek, od którego można otrzymywać emeryturę, został określony na 57 lat, jednakowo dla mężczyzn i kobiet.

W 2002 r. w Belgii podstawowa granica wieku emerytalnego mężczyzn wynosiła 65 lat, a kobiet – 62 lata. Początek wieku emerytalnego kobiet w okresie przejściowym 1997-2009 jest stopniowo podwyższany do 65 lat. Także wymagany okres ubezpieczenia kobiet zostanie w przyszłości zrównany z okresem ubezpieczenia mężczyzn – zostanie podwyższony z 42 do 45 lat. W latach 2003-2005 wymagany będzie okres 43 lat, w latach 2006-2008 – 44 lata, a od 2009 roku – 45 lat¹¹.

W Wielkiej Brytanii ustawą emerytalną z 1995 r. granica wieku emerytalnego kobiet została podwyższona z 60 do 65 lat. Zmiana jest rozłożona w czasie pomiędzy 2010 a 2020 r. i obejmuje kobiety urodzone po 7.04.1950 r. Dla kobiet urodzonych pomiędzy 7.04. a 6.05.1950 r. wiek emerytalny będzie zaczynał się po ukończeniu 60 lat i 1 miesiąca, dla kobiet urodzonych pomiędzy 7.05. a 6.06. – 60 lat i 2 miesiące itd. Kobiety urodzone po 6.04.1955 r. osiągną wiek emerytalny w wieku 65 lat¹².

W Austrii będzie podwyższona zarówno normalna granica wieku emerytalnego kobiet (z 60 do 65 lat) w okresie 2024-2033, jak i granica, której przekroczenie uprawnia do wcześniejszej emerytury (z 56,5 do 61,5 lat) w okresie 2019-2029¹³.

We Francji rząd nie zamierza podwyższać wieku, w którym osoby starsze mogą zacząć realizować swoje uprawnienia emerytalne, a który jest najniższy w Unii Europejskiej, mimo że obecny system zapewnia słabe bodźce do opóźniania przejścia na emeryturę. Do pełnej emerytury wymagany jest jednak okres 40 lat ubezpieczenia. Jeśli przejście na emeryturę nastąpi przed ukończeniem 65 lat bez wymaganego okresu ubezpieczenia, emerytura jest obniżana. Dalsza praca po przekroczeniu granicy wieku emerytalnego nie powoduje narastania uprawnień emerytalnych, a łączenie emerytury z pracą podlega pewnym restrykcjom – nie można kontynuować pracy u dotychczasowego pracodawcy.

¹⁰ Podwyższenie granicy wieku emerytalnego kobiet nie wynikało w pierwszej kolejności z konieczności uniknięcia w systemie emerytalnym dyskryminacji ze względu na płeć, a z potrzeb zapewnienia systemowi równowagi finansowej. Niższa granica wieku emerytalnego kobiet nie stanowiła naruszenia dyrektywy 79.7 (EWG) z 19.12.1978 r. w sprawie stopniowej realizacji zasady równego traktowania mężczyzn i kobiet w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, ponieważ art. 7 ust. 1 wyłącza z zakresu jej stosowania ustanowienie wieku emerytalnego dla celów przyznawania świadczeń emerytalno-rentowych oraz skutków mogących z tego wynikać w odniesieniu do innych świadczeń z zabezpieczenia społecznego. Oznacza to, że w ustawodawstwach krajowych można ustalić różny wiek emerytalny dla mężczyzn i kobiet. Wymaga to jednak konieczności uzasadnienia zachowania tych różnic (art. 7 ust. 2 i art. 8 ust. 2); por. G. Uścińska, *Wiek emerytalny – regulacje unijne. Rozwiązania państw członkowskich*, „Polityka Społeczna” 2002, nr 3, s. 22.

¹¹ MISSOC 2001, Social protection in the Member States of the European Union. Situation on January 1st 2001, Employment and Social Affairs, European Commission. Directorate-General Employment, Industrial Relations and Social Affairs, Office for Publications of the European Communities, Luxembourg 2001, s. 294-297.

¹² Por. N. Barr, *Reforma państwa opiekuńczego w krajach postkomunistycznych*, w: *Po dziesięciu latach – transformacja i rozwój w krajach postkomunistycznych*, J. Neneman (red.), Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2000, s. 204.

¹³ The Economic Policy Committee and the Social Protection Committee Council, Draft joint report..., s. 145-146.

Tabela 3

Elastyczność wieku emerytalnego w krajach Unii Europejskiej w 2002 r. w publicznych systemach emerytalnych

Kraj	Wcześniejsze przejście na emeryturę (WE)	Normalna granica wieku emerytalnego (a)	Opóźnione przejście na emeryturę	Możliwość łączenia emerytury z wynagrodzeniem
Austria	M: 61,5 lat K: 56,5 lat (61,5 od 2029 r.)	M: 65 lat (40) K: 60 lat (65 od 2033 r.)	Możliwość nieograniczona	Normalny wiek emerytalny: tak, WE cofnięta, jeśli wynagrodzenie mies. powyżej 302 €
Belgia	Od 60 lat – pod warunkiem 28 lat zatrudnienia (35 lat w 2005 r.)	M: 65 lat (45) K: 62 lat (43) 65 w 2009 r. (45)	Brak	Redukcja E, jeśli roczne wynagrodzenie przekroczy pewną sumę
Dania	Brak WE w systemie publicznym (ATP): od 65 lat (z aktuarialną redukcją E)	65 lat (b) Poważnie niepełnosprawni: 63 lata	System publiczny: brak (ATP) o 3 lata	stopniowa redukcja E powyżej 30 000 € na rok
Finlandia	Od 60 lat	65 lat (b)	Brak górnego limitu wieku	Tak
Francja	Brak wcześniejszych emerytur	60 lat (160 kwartałów)	Brak górnego limitu	Możliwość pracy pod pewnymi warunkami (c)
Grecja (d)	Od 60 lat pełna E: trudne warunki pracy, obniżona E	65 lat (35)	Brak	Obniżenie E
Hiszpania	Obniżona E: od 60 lat (e) od 61 lat (f)	65 lat (35)	Brak górnego limitu	Możliwość łączenia częściowej E ze skróconym czasem pracy do wieku 60 lat, po ukończeniu 65 lat – tak
Holandia	Brak wcześniejszych emerytur	65 lat (g)	Brak	Tak
Irlandia	Brak wcześniejszych emerytur	65 lat/66 lat	Brak	Tak – po ukończeniu 66 lat
Luksemburg	60/57 lat (480 mies. ubezpieczenia)	65 lat (40)	Tylko do 65 lat	Tak, wcześniejsze E: do 1/3 płacy minimalnej
Niemcy	Do 2010 r. pod ścisłymi warunkami od 60 lat, od 63 lat (35) aktuarialna redukcja E od 63 lat – osoby niepełnosprawne	65 lat 63 lata os. niepełnosprawne	Brak górnego limitu	Tak – po ukończeniu 65 lat, ograniczony czas pracy w wieku 60-65 lat oraz limit dochodów
Portugalia	55/60 lat (h)	65 lat (40)	Maks. 5 lat	Tak
Szwecja	Od 61 lat z aktuarialną redukcją E	65 lat, ale prawo do odroczenia do 67 lat i	Brak górnego limitu	Tak
Wielka Brytania	Brak wcześniejszych emerytur	M: 65 (44) K: 60 (65 od 2020) (39)	Maks. 5 lat, od 2010 r. bez ograniczeń	Tak
Włochy	Od 57 lat (+37/35 lat ubezpiecz.)	Stary SE: 65/60 lat nowy SE od 57 lat	Brak górnego limitu	Tak – po 40 latach składkowych/osiągnięciu wieku E, inaczej – nie

a w nawiasie okres ubezpieczenia w latach wymagany do pełnej emerytury

b 40 lat zamieszkiwania w wieku 15-65 lat (67 lat dla osób, które osiągnęły 60 lat 1.07.1999 r.)

c emerytura nie jest wypłacana, jeśli osoba kontynuuje pracę u dotychczasowego pracodawcy

d dotyczy osób ubezpieczonych po 1.01.2003 r.

e dotyczy osób ubezpieczonych przed 1.01.1967 r.

f dotyczy osób z okresem ubezpieczenia 30 lat i więcej i niedobrowolnym bezrobociem

g ubezpieczenie w wieku 15-65 lat

h 55 lat: 1) ze zmniejszoną E po 30 latach ubezpieczenia, 2) bezrobocie i zmniejszenie E, 3) trudne warunki pracy w niektórych zawodach; 60 lat: bezrobocie

i emerytura gwarantowana – 40 lat zamieszkiwania

Źródło: MISSOC 2002, Social protection in the Member States of the European Union. Situation on January 1st 2002, Employment and Social Affairs, European Commission. Directorate-General Employment, Industrial Relations and Social Affairs, Office for Publications of the European Communities, Luxembourg 2002.

W 2002 r. tylko w nielicznych krajach Unii Europejskiej granica wieku emerytalnego była sztywna – to jest nie było możliwości ani wcześniejszego, ani opóźnionego przejścia na emeryturę: w Danii¹⁴ w systemie publicznym, w Holandii oraz w Irlandii. W tych krajach emerytury są w jednakowej wysokości. Wcześniejszych emerytur nie było także we Francji i w Wielkiej Brytanii, opóźnionych zaś – w Belgii, w Grecji, a w Portugalii i w Wielkiej Brytanii opóźnienie nie mogło przekroczyć 5 lat. W większości krajów występowały wcześniejsze oraz/lub opóźnione emerytury. Nastąpiło zastąpienie sztywnej, jednolitej granicy oznaczeniem pasma lat, w ciągu których zainteresowany może realizować swoje uprawnienia emerytalne. Pasma to jest szersze w krajach, w których występuje prawo do wcześniejszego oraz odłożonego przejścia na emeryturę. W ostatnich latach w wielu krajach zostały zaostrzone kryteria przyznawania oraz zastosowano aktuarialne zasady obniżania wcześniejszych emerytur.

W Austrii, obok podwyższenia w przyszłości wieku emerytalnego kobiet uprawniającego do wcześniejszej emerytury, zniesiono wcześniejsze przechodzenie na emeryturę związane z niepełnosprawnością, obniżono wcześniejsze a podwyższono emerytury opóźnione.

W Belgii osoby starsze (mężczyźni i kobiety) mają prawo do wcześniejszego przejścia na emeryturę, ale pod warunkiem przepracowania 28 lat. Okres ten będzie stopniowo podwyższany aż w 2005 r. wyniesie 35 lat.

Także w Niemczech w latach 90. znacznie ograniczono możliwość wcześniejszego uzyskiwania emerytury. Prawo do wcześniejszych emerytur miały od 1972 r. następujące grupy¹⁵:

- pracownicy z okresem ubezpieczenia wynoszącym 35 lat po ukończeniu 63 lat,
- osoby dotknięte ciężkim inwalidztwem, niezdolne do pracy w wieku 60 lat,
- kobiety – po ukończeniu 60 lat, jeżeli miały piętnastoletni okres ubezpieczenia i były ubezpieczone co najmniej 10 lat po ukończeniu 40 lat,
- osoby bezrobotne w wieku 60 lat z piętnastoletnim stażem ubezpieczenia, które po ukończeniu 58,5 lat w ciągu ostatniego 1,5 roku przez 52 tygodnie pozostawały bez pracy lub wykonywały pracę w niepełnym wymiarze czasu pracy dla starszych pracowników przez 24 miesiące oraz jeśli miały co najmniej 8 lat ubezpieczenia w ciągu ostatnich 10 lat.

¹⁴ W Danii nie ma wprawdzie wcześniejszych emerytur, ale osoby w wieku 60-65 lat mają możliwość otrzymywania zredukowanej emerytury z jednoczesnym wykonywaniem pracy w skróconym czasie (12-30 godzin na tydzień): MISSOC 2002.

¹⁵ W 1972 r. w Niemczech została wprowadzona elastyczna granica wieku emerytalnego. Do tego roku granica wieku emerytalnego wynosiła 65 lat dla mężczyzn i 60 lat dla kobiet. Elastyczną granicę wieku emerytalnego wprowadzono, aby wiek przechodzenia na emeryturę bardziej dostosować do indywidualnej sytuacji ubezpieczonego oraz do szans na dalsze zatrudnienie. Dzięki temu możliwe było wcześniejsze otrzymywanie emerytury przez kobiety w wieku 60 lat, a przez mężczyzn w wieku 63 lat bez zmniejszania poziomu świadczenia. Jednocześnie możliwe było kontynuowanie pracy po ukończeniu 65 lat. Osoby bezrobotne mogły otrzymywać wcześniejszą emeryturę w wieku 60 lat. Elastyczna granica wieku emerytalnego kształtowała się pomiędzy 60 a 65 rokiem życia. Od 1987 r. osoby bezrobotne w wieku 55 lat i starsze uzyskiwały prawo do zasiłku dla bezrobotnych przez 32 miesiące: por. J. Piasny, J. Woś, *System zaopatrzenia socjalnego ludności w Republice Federalnej Niemiec*, Wydawnictwo AE, Poznań 1992, s. 29.

Przywileje osób bezrobotnych oraz osób pracujących w niepełnym wymiarze czasu pracy dla starszych pracowników zostały zniesione w okresie 1997-2001. Granica wieku emerytalnego osób z długim okresem ubezpieczenia (35 lat) w okresie 2000-2001 została podwyższona do 65 lat. Wiek emerytalny kobiet jest podwyższany do 65 lat w latach 2000-2004, a osób z wysokim stopniem niepełnosprawności, niezdolnych do wykonywania zawodu lub pracy zarobkowej był podwyższany w latach 2001-2003 z 60 do 63 lat¹⁶.

Po podwyższeniu granicy wieku emerytalnego do 2010 r. emerytury będą mogły być wypłacane, pod ściśle określonymi warunkami po ukończeniu 60, czy odpowiednio 63 lat. Nastąpi wtedy redukcja emerytury o 0,3% za każdy miesiąc wcześniejszego otrzymywania emerytury, aby nastąpiła rekompensata dłuższego okresu wypłacania emerytury. Za każdy miesiąc opóźnienia przejścia na emeryturę po ukończeniu 65 lat emerytura jest podwyższana o 0,5%.

W Holandii normalna granica wieku emerytalnego mężczyzn i kobiet wynosi 65 lat. Prawo do pełnej emerytury przysługuje osobom, które opłacały składki między 16 a 65 rokiem życia, czyli przez 49 lat i są w wieku emerytalnym niezależnie od tego, czy nadal pracują, czy zaprzestały aktywności zawodowej. Emerytura jest redukowana o 2% za każdy brakujący rok ubezpieczenia. Nie ma żadnych okresów kredytowanych. W latach osiemdziesiątych wprowadzono (w czasie recesji) system wcześniejszych emerytur w celu zwolnienia miejsc pracy dla rosnącej liczby bezrobotnych¹⁷. Obecnie osoby starsze nie mają prawa do wcześniejszych emerytur.

W Szwecji w poprzednim systemie granica wieku emerytalnego mężczyzn i kobiet wynosiła 65 lat. Była też możliwość przejścia na wcześniejszą lub późniejszą emeryturę¹⁸. Warunek zaprzestania pracy po przejściu na emeryturę nie musiał być spełniony.

W nowym systemie minimalna granica wieku emerytalnego, której przekroczenie uprawnia do emerytury dochodowej, określona została na 61 lat¹⁹, wiek emerytalny jest więc elastyczny. Emerytura gwarantowana, która zastępuje dotychczasową emeryturę podstawową, przysługuje po ukończeniu 65 lat i 40 latach zamieszkiwania w Szwecji. Formuła emerytalna części repartycyjnej systemu, uzależniająca poziom emerytury od sumy zwaloryzowanych składek, a więc i od okresu ich opłacania, a także od wieku przejścia na emeryturę, motywuje do dłuższego okresu pracy. Każdy może wybrać, kiedy chce przejść na emeryturę i jaki poziom emerytury uzyskać.

Oprócz osiągnięcia wieku emerytalnego, warunkiem uzyskania prawa do emerytury jest także wykazanie się okresem ubezpieczenia, na który składają się najczęściej lata składkowe i nieskładkowe. Do okresu ubezpieczenia brane są pod uwagę lub są kredytowane okresy: bezrobocia, choroby, inwalidztwa, wypadków przy pracy, macierzyństwa, służby wojskowej. W krajach Unii Europejskiej okres ubezpieczenia wymagany do przyznania pełnej eme-

¹⁶ Por. MISSOC 2001.

¹⁷ P. J. Besseling, *Emerytury w Holandii*, „Polityka Społeczna” 1995, nr 2, s. 30.

¹⁸ Por. E. Borowczyk, *Szwecja – zabezpieczenie społeczne ponad miarę?*, „Materiały Informacyjne ZUS” 1992, nr 9, s. 22-23.

rytury wynosi 35-45 lat. Najkrótszy okres – 35 lat wymagany jest w Grecji i w Hiszpanii, najdłuższy – 45 lat (mężczyzn) w Belgii. Wydłużenie okresu ubezpieczenia wymaganego do otrzymania pełnej emerytury wpływa na późniejsze opuszczanie rynku pracy. W systemach emerytalnych określony jest też w większości krajów minimalny okres ubezpieczenia, który uprawnia do świadczeń. Na przykład okres ten jest bardzo krótki w Niemczech i we Włoszech – 5 lat, a w Hiszpanii i Portugalii wynosi 15 lat.

Innym aspektem aktywności zawodowej osób starszych jest wykonywanie pracy po zwolnieniu z głównego miejsca pracy i przejściu na emeryturę. Uzyskanie prawa do emerytury najczęściej jest związane z praktyką zaprzestania pracy zawodowej. Zakończenie aktywności zawodowej jako warunek otrzymywania emerytury jest jednak stosowany w systemach emerytalnych rzadko, chociaż w niektórych krajach ograniczona jest możliwość łączenia emerytury z pracą na pełen etat lub z otrzymywaniem wynagrodzeń przekraczających określony poziom.

Reguły dotyczące możliwości kontynuowania pracy zawodowej po otrzymaniu prawa do emerytury mogą wiązać się z niskim poziomem emerytur czy z trudnościami na rynku pracy. Prawo do łączenia otrzymywania emerytury z pracą bez ograniczeń jest też traktowaniem emerytury zgodnie z formułą wysługi, a nie ograniczonej zdolności do zarabkowania.

Brak przymusu zaprzestania pracy zawodowej jako warunku otrzymywania emerytury oznacza w praktyce pozostawienie do decyzji emerytów, czy będą kontynuować pracę. Można wskazać na wiele względów, które przemawiają za pozostawieniem decyzji samym zainteresowanym o dalszej pracy po uzyskaniu prawa do emerytury.

„Względy medyczne i społeczne przemawiają za pozostawieniem pracownikowi jak największych i najbardziej elastycznych możliwości wyboru, jeśli chodzi o ilość pracy wynagradzanej, wykonywanej, niezależnie od stanu zdrowia i zawodowych preferencji. Stwierdza się, że obowiązkowa i pełna emerytura w określonym wieku, może powodować niekorzystne skutki psychologiczne dla jednostki. Wśród osób nie posiadających żadnych innych zainteresowań ani życia towarzyskiego, pozbawienie kontaktów z miejscem pracy, zaprzestanie regularnego rytmu życia zawodowego, utrata interesującego zajęcia – mogą stworzyć uczucie izolacji i odrzucenia, a nawet spowodować przedwczesny zgon. Należałoby odstąpić od zasad obowiązkowej emerytury”²⁰.

Liczba przypadków pracy na emeryturze w poszczególnych krajach jest zróżnicowana – na przykład nie jest częsta w Niemczech, natomiast jest bardziej rozpowszechniona w Wielkiej Brytanii. Ważny wpływ na podejmowanie pracy przez emerytów ma motywacja ekonomiczna, szczególnie w sytuacji gdy emerytura jest niska.

¹⁹ M. Księżopolski, *Polityka społeczna. Wybrane problemy porównań międzynarodowych*, Śląsk 1999, Katowice, s. 158

²⁰ Zabezpieczenie społeczne w perspektywie roku 2000 w świetle ekonomicznego i społecznego rozwoju krajów uprzemysłowionych, Raport przedstawiony dyrektorowi generalnemu MOP, ZUS, Warszawa 1990, s. 53.

2. Formuła obliczania emerytury i odłożenie otrzymywania emerytury jako bodźce do dłuższego okresu pracy

Elementem silnie motywującym w systemach emerytalnych do opóźnienia wyjścia z rynku pracy jest uzależnienie poziomu emerytury od okresu zatrudnienia. W niemalże wszystkich krajach Unii Europejskiej formuła liczenia emerytury uwzględnia długość okresu ubezpieczenia – tabela 4. W krajach, w których emerytury są w jednakowej wysokości, aby otrzymać pełną emeryturę, trzeba spełnić kryterium pewnego okresu ubezpieczenia lub zamieszkania w kraju. W systemach emerytalnych: niemieckim, szwedzkim i we włoskim w formule emerytalnej uwzględniony jest wiek przejścia na emeryturę (i okres otrzymywania emerytury). Systemy te zapewniają wysoki poziom elastyczności w zakresie wyboru wieku emerytalnego oraz zawierają silne bodźce do wzrostu partycypacji w rynku pracy. Wydłużanie życia zawodowego staje się ważnym sposobem na podwyższenie poziomu emerytur.

Bodźcowe oddziaływanie formuły emerytalnej oraz kryteriów uzyskiwania uprawnień emerytalnych jest jednak osłabione przez elementy socjalne systemów takie jak kredytowanie niektórych okresów czy minimalna emerytura.

Tabela 4

Wymiar emerytur (E) publicznych w 2002 r. w krajach Unii Europejskiej

Kraj	Formuła emerytalna	Emerytury opóźnione
Austria	2% wynagrodzenia z 15 lat za każdy rok (maks. 80%)	Wzrost E o 4% za rok
Belgia	Za każdy rok ubezpieczenia E (mężczyzna samotny) = wynagrodzenie $\times$ 60% $\times$ 1/45 E (kobieta samotna) = wynagrodzenie $\times$ 60% $\times$ 1/42 E (mężczyzna z żoną) = wynagrodzenie $\times$ 75% $\times$ 1/45 E (kobieta z mężem) = wynagrodzenie $\times$ 75% $\times$ 1/42	Brak opóźnienia E
Dania	1) 7061 € na osobę na rok 2) ATP – 2826 € na rok	Brak opóźnienia E
Finlandia	1) 411,75 € i 487,60 € na miesiąc wg stanu cywilnego 2) 1,5% wynagrodzenia z ostatnich 10 lat	Wzrost E o 0,6% za miesiąc opóźnienia po ukończeniu 65 lat
Francja	$E = \text{wynagrodzenie} \times t \times n / 150$ Przeciętne wynagrodzenie z najlepszych 18 lat (25 lat w 2008 r.) t – wskaźnik emerytalny (maksymalny 50% przysługuje ubezpieczonym, których okres ubezpieczenia wyniósł 160 kwartałów) n – liczba kwartałów (pod uwagę branych jest maksymalnie 150 kwartałów)	Tylko wtedy, gdy E płacona po ukończeniu 65 lat i nie osiągnięto 150 kwartałów ubezpieczenia. Wzrost okresu placenia składek o 2,5% za kwartał opóźnienia
Hiszpania	Od 50% podstawy wymiaru (PW)*, jeśli 15 lat placenia składek do 100% PW, jeśli 35 lat placenia składek + 3% dodatku za rok składkowy w wieku 16–25 lat + 2% za każdy rok od 26 roku życia	Wzrost PW o 2% za każdy dodatkowy rok pracy (do 100%)
Holandia	Emerytura samotnej osoby – (869 €) miesięcznie, emerytura osób w wieku 65 lat i więcej wspólnie mieszkających – (598 €) na osobę	Brak opóźnienia

Kraj	Formuła emerytalna	Emerytury opóźnione
Niemcy	$E = PEP \times 1,0 \times AR$ PEP (<i>Personal Earnings Points</i>) punkty indywidualnych wynagrodzeń = poziom wynagrodzeń, od których były płacone składki oraz poziom subwencji kredytujących okresy nieskładkowe $\times$ AF (<i>Accession Factors</i>) – długość okresu otrzymywania emerytury, 1,0 (<i>pension type factor</i>) – mnożnik określony zgodnie z uznanym celem ubezpieczenia, AR (<i>pension value amounts</i>) – bieżąca wartość emerytury dla osoby z przeciętnym wynagrodzeniem za każdy rok ubezpieczenia. Poziom AR jest waloryzowany do płacy netto. W 2002 r. 25,31€ w starych landach, 22,06 € w nowych landach	0,5% E za każdy miesiąc po ukończeniu 65 lat
Portugalia	$E = 2\% \times \text{liczba lat składkowych} \times \text{przeciętne wynagrodzenie ze wszystkich lat składkowych}$	Wzrost E o bonus wg formuły $1 + y$, Y – 10% za lata opóźnienia
Szwecja	Nowy system: 1) Emerytura dochodowa a) cz. repartycyjna = suma zwaloryzowanych składek/czynnik uzależniony od przeciętnej, przewidywanej długości życia dla populacji, wieku przejścia na E oraz wskaźnika przewidywanego wzrostu płac, b) cz. kapitałowa – ustalenie zgodnie z zasadami ubezpieczeniowymi 2) Emerytura gwarantowana = uzupełnienie emerytury dochodowej do poziomu 2,13 kwoty bazowej	Wzrost E o 0,6% za każdy miesiąc po ukończeniu 65 lat
Wielka Brytania	1) 116 € na tydzień 2) SERPS $E = \text{liczba lat ubezpieczenia} \times 1,25\% \text{ przeciętnych, zwaloryzowanych wynagrodzeń (po 1978 r.) pomiędzy dolnym a górnym limitem (25\% przeciętnych, zwaloryzowanych wynagrodzeń z całego życia po 49/44 latach płacenia składek) dla osób osiągających wiek emerytalny po 6.04.2000 r. obniżenie wskaźnika wzrostu w ciągu 10 lat do 1\%}$	7,5% emerytury za każdy rok opóźnienia
Włochy	Wynagrodzenie do 36 093 €: $E = 2\% \times n \times S$ n – liczba lat ubezpieczenia (maks. 40 lat) S – przeciętne wynagrodzenie z 5/10 lat/ z całego życia; wskaźnik wzrostu zależy od poziomu wynagrodzenia Nowy system: $E = \text{suma zwaloryzowanych składek} \times \text{współczynnik zależny od wieku (57–65 lat)}$	Osiągnięcie wieku emerytalnego i brak prawa do pełnej E – wzrost roczny o 3/3,5% w zależności od wieku, prawo do pełnej E – dodatek za opóźnienie

1) emerytury podstawowe, 2) emerytury uzupełniające

* PW = wynagrodzenie z ostatnich 180 miesięcy: 210

Źródło: MISSOC 2002.

W większości krajów do formuły liczenia emerytury wprowadzono zasadę, że każdy rok opóźnienia przejścia na emeryturę, spowoduje znaczne podwyższenie jej poziomu. Przykładem są nowe systemy emerytalne w Szwecji i we Włoszech, ale również podwyższanie emerytury w innych krajach. Stanowi to zachętę do odłożenia przejścia na emeryturę.

IV. INNE ŚRODKI PODEJMOWANE W KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ W CELU ZWIĘKSZENIA AKTYWNOŚCI ZAWODOWEJ STARSZYCH PRACOWNIKÓW

Wcześniejsze wyjście z rynku pracy odbywa się nie tylko przez systemy emerytalne, ale również przez system długookresowych zasiłków dla bezro-

botnych, zasiłków chorobowych czy rent inwalidzkich. Skutki trudności na rynku pracy przerzucane są także na inne elementy systemu zabezpieczenia społecznego. Dane statystyczne dotyczące Holandii w 1999 r. są przykładem następujących proporcji podziału grupy w wieku 55-64 lat według relacji do rynku pracy: prawie 1/3 tej grupy stanowiły osoby pracujące, 1/3 – osoby otrzymujące emerytury i renty inwalidzkie²¹, oraz prawie 1/3 osoby otrzymujące inne świadczenia (w tym zasiłki dla bezrobotnych) lub osoby bez dochodów.

Tabela 5

Osoby w wieku 55-64 lat według statusu w Holandii w 1992-1995 i 1999 r. (w %)

Ogółem	Lata		
	1992	1995	1999
w pracy	25	26	31
poszukujące pracy	4	4	4
na emeryturze	16	18	17
na rencie inwalidzkiej	–	21	17
inne*	55	30	31

* Osoby otrzymujące świadczenia (z pomocy społecznej, zasiłki dla bezrobotnych, renty inwalidzkie z inwalidztwem poniżej 45%) lub osoby bez dochodu.

Źródło: Ministry of Social Affairs and Employment, National Strategy Report on Pensions The Netherlands 2002, September 2002, http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/pension/inex_en.htm, s. 21.

W ostatnich latach w większości krajów Unii Europejskiej podejmowane są wielokierunkowe działania, w celu zwiększenia aktywności zawodowej starszych pracowników, uwzględniające przyczyny wcześniejszego wychodzenia z rynku pracy. Obok reformowania systemów emerytalnych, wprowadzane są zmiany:

- w systemach rent inwalidzkich oraz zasiłków chorobowych,
- w systemach zasiłków dla bezrobotnych,
- w polityce rynku pracy,
- w systemach podatkowych.

Okres starszego wieku charakteryzuje się słabnącą sprawnością organizmu, zwiększoną zachorowalnością, w wielu przypadkach – inwalidztwem, z czego wynika ograniczona zdolność do pracy wielu osób. Obniżeniu może ulec też wydajność pracy, bezrobocie, jeśli kogoś spotyka, jest długotrwałe. W systemach rent inwalidzkich wysiłki są zogniskowane na zachowaniu zdrowia i sprawności oraz na rehabilitacji osób z ograniczoną zdolnością do pracy. Wiele krajów: Austria, Dania, Grecja, Holandia, Luksemburg, Niemcy i Szwecja dokonuje przeglądu systemów rent inwalidzkich pod kątem zaostrożenia kryteriów przyznawania prawa do rent oraz wzmocnienia środków rehabilitacji oraz oferowania odpowiedniej pracy, zamiast świadczeń. Na przykład w Danii środki rehabilitacji są skoncentrowane na poprawie

²¹ Osoby w wieku 55-64 stanowią znaczną część inwalidów.

zdolności do pracy i motywacji do kontynuowania pracy. Rezultatem jest zmniejszenie liczby nowych wniosków o rentę. Z kolei w Austrii system częściowego inwalidztwa jest raczej alternatywą do dostosowania wykonywanej pracy do stanu zdrowia niż całkowitego zaprzestania pracy. W Austrii mężczyźni już w wieku 55 lat, a kobiety w wieku 50 lat mają możliwość wykonywania pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy przez okres 6,5 lat oraz otrzymywania rekompensaty z tytułu zredukowanych wynagrodzeń²².

W wielu krajach stosowane są zachęty do unikania zwolnień i bodźce do zatrudniania starszych pracowników. W Holandii, aby uniknąć zwalniania pracowników w wieku powyżej 57,5 lat, pracodawcy są zmuszeni do finansowania zasiłków dla bezrobotnych dla osób z tej grupy wiekowej oraz do poszukiwania dla nich pracy. W celu zachęcenia pracodawców do zatrudniania osób w wieku powyżej 58 lat wprowadzone zostały bodźce podatkowe. Zostały wprowadzone także zakazy dyskryminacji ze względu na wiek przy rekrutacji, selekcji, szkoleniach oraz zwolnieniach²³. W Belgii wprowadzono subsydia dla pracodawców zatrudniających starszych pracowników, poprawiane są warunki pracy i zapewniany większy dostęp starszych pracowników do szkoleń. Reformy w latach 90. w Danii były ukierunkowane także w sposób szczególny na poprawę bodźców do zatrudnienia starszych pracowników i poprawę warunków pracy. Został zlikwidowany system świadczeń przedemerytalnych dla osób w wieku 50-59 lat (bezrobotnych z okresem 30 lat płacenia składek na zasiłki dla bezrobotnych). Ostatnie uprawnienia z tego systemu wyczerpią się w 2006 r.

W Wielkiej Brytanii od kwietnia 2002 r. realizowane są dwa programy: wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych i bezrobotnych oraz osób w wieku powyżej 50 lat. Strategia szerszej aktywności zawodowej starszych pracowników jest skoncentrowana na zatrzymywaniu w zatrudnieniu osób po przekroczeniu 50 lat oraz na wzroście ich rekrutacji. Zachętą do opóźnienia przejścia na emeryturę publiczną po osiągnięciu granicy wieku emerytalnego jest podwyższanie emerytury za każdy rok opóźnienia do 5 lat o 7,5%. Od 2010 r. nie będzie ograniczeń czasowych opóźnienia przejścia na emeryturę, a emerytura będzie podwyższana o 10,4% za każdy rok. Możliwe jest także łączenie otrzymywania emerytury podstawowej z wykonywaniem pracy i otrzymywaniem wynagrodzenia²⁴.

Również w Niemczech stosowanych jest wiele różnych środków, aby zwiększyć zatrudnienie starszych pracowników. Zwraca się tam uwagę na konieczność zmiany paradygmatu związanego ze starszym personelem. Priorytetem w przyszłości będzie wzrost zatrudnienia, ochrona przed bezrobociem i powrót do pracy w razie bezrobocia. Specjalnymi ustawami wprowadzono bodźce zachęcające małe i średnie firmy, zatrudniające do 100 pracowników, do szkoleń pracowników w wieku powyżej 50 lat oraz wspierające wypłaty wynagrodzeń. Celem jest uczynienie pracy starszych pracowni-

²² Por. The Economic Policy Committee and the Social Protection Committee Council, Draft joint report..., s. 58, 110, 146.

²³ Ministry of Social Affairs..., s. 24-25.

²⁴ United Kingdom National Strategy Report on the Future of Pensions Systems, September 2002, http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/pension/index_en.htm, s. 15.

ków bardziej konkurencyjną oraz zwiększenie ich szans na stałą pracę. Od 1.01.2001 r. wprowadzono także ustawy regulujące zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy oraz zatrudnienie okresowe. Te formy mają zwiększyć szanse zatrudnienia osób najbardziej zagrożonych bezrobociem. Aby przeciwstawić się praktyce wcześniejszych emerytur, pracodawca zwalnający starszego pracownika zmuszony jest opłacać składkę na ubezpieczenie od bezrobocia przez 24 miesiące po ukończeniu przez niego 58 lat²⁵.

W niektórych krajach, tj. w Austrii, Niemczech, Danii, Finlandii i w Hiszpanii, występuje możliwość otrzymywania częściowej emerytury z jednoczesnym wykonywaniem pracy w skróconym wymiarze pracy. Jest to forma stopniowego przejścia na emeryturę. W Austrii otrzymywanie częściowej emerytury i wykonywanie pracy w niepełnym wymiarze czasu jest możliwe po osiągnięciu wcześniejszej granicy wieku emerytalnego oraz spełnieniu innych warunków. Wymagane jest przez ostatnie 24 miesiące podleganie ubezpieczeniu lub otrzymywanie zasiłku dla bezrobotnych bądź zasiłku chorobowego oraz wykazanie się odpowiednim okresem ubezpieczenia. Skrócony, tygodniowy czas pracy przy otrzymywaniu obniżonej emerytury nie może przekraczać 28 godzin tygodniowo.

W Niemczech częściowa emerytura łączona z wykonywaniem pracy w skróconym czasie i otrzymywaniem wynagrodzenia do określonych trzech limitów, może wynosić 1/3, 1/2 lub 2/3 pełnej emerytury. W Finlandii częściowa emerytura (w wysokości 50% utraconych dochodów) może być otrzymywana przez osoby w wieku 58-64 lat z jednoczesnym wykonywaniem pracy w wymiarze 16-28 godzin. Wynagrodzenie jest redukowane do 35-70% wcześniejszych dochodów²⁶. Wcześniej częściowe emerytury funkcjonowały także w Belgii i w Szwecji. Forma łączenia częściowych emerytur z pracą w niepełnym wymiarze czasu jest dyskusyjna w aspekcie wydłużania życia zawodowego – czy jest to forma wzrostu, czy też obniżenia partycypacji zawodowej starszych pracowników – praca w skróconym, zamiast w pełnym wymiarze czasu pracy.

V. UWAGI KOŃCOWE

Wobec niekorzystnych trendów demograficznych, ważnym elementem strategii zapewnienia systemom emerytalnym stabilnego finansowania oraz odpowiedniego poziomu emerytur, staje się opóźnianie przejścia na emeryturę. Wcześniejsza lub późniejsza ustawowa granica wieku emerytalnego wywołuje znaczące implikacje finansowe i społeczne. Analiza wpływu podwyższenia efektywnej granicy wieku emerytalnego w Unii Europejskiej o 1 rok na wydatki na emerytury wykazała, że bez związanego z tym wzrostu poziomu emerytur, wzrost wydatków w PKB mógłby z tego tytułu zostać zredukowany o 0,6 – 1 pp. Oznacza to, że podwyższenie o 1 rok efektywnej granicy wie-

²⁵ Federal Republic of Germany National Strategy Report on Old-Age Pension Provision (2002), http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/pension/index_en.htm, s. 14.

²⁶ MISSOC 2002.

ku emerytalnego mógłby dokonać zmniejszenia przeciętnie o 20% spodziewanego wzrostu wydatków emerytalnych do 2050 r. Wzrost zaś efektywnej granicy wieku emerytalnego o 5 lat, bez uzyskiwania dodatkowych uprawnień emerytalnych, pozwoliłby na utrzymanie wydatków emerytalnych na dotychczasowym poziomie²⁷. Jeśli zaś opóźnienie przejścia na emeryturę będzie związane z podwyższeniem emerytury, jak to się dzieje w systemach o zdefiniowanej składce, wpływ na wydatki będzie mniejszy. Korzyści z opóźnionego przejścia na emeryturę są związane jednak z większymi przychodami ze składek i podatków, ze wzrostem PKB oraz z oszczędnościami na transferach.

Wydlużanie fazy życia zawodowego i wzrost wskaźników zatrudnienia starszych pracowników dla wielu krajów nie jest celem łatwym do osiągnięcia, szczególnie w warunkach wysokiego bezrobocia. Poziom zatrudnienia w poszczególnych krajach odzwierciedla różne warunki i podejmowane przedsięwzięcia. Na dobre wyniki w zatrudnieniu starszych pracowników w Danii, Szwecji i w Wielkiej Brytanii mają wpływ odmienne przyczyny. W Danii i w Szwecji można wskazać na ważną rolę między innymi dużego wzrostu aktywności zawodowej kobiet w latach 60. i 70., w Wielkiej Brytanii wpływ wywiera model emerytalny i niskie emerytury publiczne oraz surowe kryteria przyznawania uprawnień emerytalnych. Gwałtowny wzrost zatrudnienia kobiet w wielu krajach w latach 80. w przyszłości również wpłynie na podwyższenie wskaźników aktywności zawodowej starszych pracowników.

Trudno przewidzieć, na ile efektywne okażą się zastosowane w ostatnich latach w wielu krajach instrumenty, aby wydłużyć życie zawodowe takie jak: ograniczenie wcześniejszego przechodzenia na emeryturę i bodźce dla pracodawców do zatrudniania starszych pracowników, zachęty do kontynuowania zatrudnienia po przekroczeniu granicy wieku emerytalnego, uzależnienie poziomu emerytury od okresu ubezpieczenia. Można spodziewać się, że w przyszłości odwróćą one trend do wcześniejszego kończenia pracy zawodowej i wpłyną na dalszy wzrost zatrudnienia starszych pracowników. Specyficzne doświadczenie Szwecji (a także Włoch i Polski) ujawnia, jaki wpływ na wiek przechodzenia na emeryturę będą miały systemy o zdefiniowanej składce. Trudno przewidzieć też, jakie będą skutki finansowe podejmowanych w ostatnich latach reform.

Problem wydłużania życia zawodowego starszych pracowników należy postrzegać w perspektywie całej złożoności zjawisk i procesów zachodzących na rynku pracy oraz w perspektywie cech tego segmentu, jakim są starsi pracownicy. Jest to problem bardzo złożony, wymagający zintegrowanego podejścia. Przy rozważaniu praktycznych możliwości wzrostu aktywności zawodowej starszych pracowników należy uwzględnić ogólną sytuację na rynku pracy oraz takie tendencje, jak wzrost zróżnicowania rynku – podział rynku na segmenty w różnych układach, w tym na pierwotny i wtórny²⁸, wzrost elastyczności (w tym rozwój nietypowych form

²⁷ Por. The Economic Policy Committee and the Social Protection Committee Council, Draft joint report..., s. 60.

²⁸ Por. E. Kryńska, *Zastosowanie koncepcji segmentacyjnych do badania polskiego rynku pracy, w: Współczesne tendencje w zarządzaniu zasobami pracy*, Materiały z międzynarodowej konferencji zorganizowanej przez Katedrę Zarządzania Zasobami Pracy Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1997, s. 93-97.

zatrudnienia)²⁹, zmiany jakościowe i ilościowe zatrudnienia. Wzrost zatrudnienia starszych pracowników będzie utrudniony w warunkach wysokiego bezrobocia, szczególnie wśród osób młodych.

We wspólnym raporcie Rady i Komisji Europejskiej „Wzrost partycypacji zawodowej i promocja aktywnego starzenia się” z 2002 r. podkreśla się, że aktywność zawodowa zależy od współdziałania pomiędzy czterema czynnikami: dostępnością i atrakcyjnością pracy, równowagą bodźców ekonomicznych, edukacją i szkoleniami oraz wspierającego środowiska udogodnień opiekuńczych, transportu i poradnictwa³⁰.

Starsi pracownicy są specyficzną kategorią podaży pracy pod względem stanu zdrowia i sprawności, poziomu kwalifikacji i doświadczenia zawodowego oraz postaw. Ich szanse na dłuższe zatrudnienie zależą od wykonywanego zawodu, kwalifikacji i dotychczasowego miejsca na rynku pracy oraz od stanu zdrowia i sprawności. Jeśli instrumentem dostosowanym do ich możliwości oraz potrzeb i oczekiwań, a także potrzeb pracodawców jest stopniowe przechodzenie na częściową emeryturę przez obniżenie czasu pracy, to wyzwaniem staje się szersza dostępność takiej formy pracy w krajach, w których nie jest ona rozpowszechniona.

Możliwość zwiększenia uczestnictwa starszych pracowników w zasobach siły roboczej zależy nie tylko od wprowadzenia specjalnych programów oraz bodźców do opóźniania wyjścia z rynku pracy w systemach emerytalnych, ale także od prowadzenia przez rządy prozatrudnieniowej polityki gospodarczej. Według M. Kabaja prozatrudnieniowa polityka gospodarcza uznaje wzrost zatrudnienia (tworzenie miejsc pracy) za integralny element priorytetowych celów gospodarczych. Oznacza to, że decyzje gospodarcze odnoszące się do polityki inwestycyjnej, podatków, stopy procentowej, kursu walutowego, restrukturyzacji itp. muszą uwzględniać ich wpływ na kształtowanie się ogólnej polityki gospodarczej³¹. Taka polityka dla wspierania zatrudnienia jest niezbędna, ponieważ w wielu krajach ma miejsce wzrost gospodarczy bez wzrostu zatrudnienia, co jest związane ze wzrostem wydajności pracy.

Szanse starszych pracowników na pozostanie na rynku pracy będą zależeć od zapotrzebowania pracodawców na ich pracę oraz od kosztów dla firm i wydajności pracy. Rozwój wydajności pracy w cyklu życiowym dla różnych zawodów i grup pracowników nie jest w stopniu wystarczającym wyjaśniony. Niedobór młodych pracowników będzie bodźcem dla pracodawców do lepszego traktowania i poprawy warunków pracy osób starszych. Aby było możliwe wydłużanie aktywności zawodowej starszych pracowników w sytuacji szybkich zmian na rynku pracy, konieczne jest ciągle podwyższanie kwalifikacji i uczenie się przez całe życie. „W odniesieniu do starzenia się siły roboczej istnieje coraz większa potrzeba ponownego przeszkolenia,

²⁹ D. Greiner, *Atypical Work in the European Union*, w: *Changing Work Pattern and Social Security*, D. Pieters (red.), EISS Yearbook 1999, Kluwer Law International, London-The Hague-Boston 1999, s. 46 i n.

³⁰ The Economic Policy Committee and the Social Protection Committee Council, Draft joint report..., s. 59.

³¹ M. Kabaj, *Efektywność programów przeciwdziałania bezrobociu i skuteczność polityki rynku pracy. Kryzys polityki rynku pracy?*, w: *Rynek pracy w wybranych krajach. Metody przeciwdziałania bezrobociu*, E. Kryńska (red.), IPiSS, Warszawa 1999, s. 63.

zwłaszcza starszych pracowników, by przygotować ich do dłuższego życia zawodowego. Wydlużenie życia zawodowego stanowi bodziec zarówno dla pracowników, jak też dla pracodawców, by inwestować w kapitał ludzki, ponieważ wydłuża się czas amortyzacji inwestycji. Poprawa kapitału ludzkiego stanie się w wielu krajach czynnikiem decydującym o konkurencyjności międzynarodowej³². Posiadanie wyższych kwalifikacji jest też warunkiem uniknięcia bezrobocia.

W. Schmähl, rozważając problem redefinicji procesu przechodzenia na emeryturę zwraca uwagę, że wymaga ona integracji różnych faz i elementów indywidualnego cyklu życiowego, celów politycznych w różnych obszarach, różnych instytucji i decyzji. Przechodzenie na emeryturę jest związane z takimi obszarami decyzji politycznych, jak: edukacja, szkolenia, wyniki ekonomiczne gospodarki, dochody, zdrowie, zabezpieczenie społeczne, rozwój demograficzny³³. Należy uwzględnić także wpływ wydłużenia życia zawodowego na rynek pracy i na szanse osób młodych na zatrudnienie.

EXTENSION OF PROFESSIONAL ACTIVITY PERIOD AS A FACTOR REDUCING EXPENSES ON PENSIONS IN EU COUNTRIES

S u m m a r y

The article discusses the need to prolong the periods of professional activity in order to finance pensions paid out to an increasing number of elderly persons. The employment indices have been presented for employees aged 54-64 and 65-70 in the EU on average and in particular member states in the years 1995-2001, which proved varied but low in most countries. This is visible in the phenomenon of real retirement age being on average lower by a few years than the regular retirement age. Each year of early retirement means a shortened period of benefit payment and extended period of benefit taking. In the recent years the governments of all the member states pursue a policy of reversing this trend, as a result of which the employment rates among older persons have increased.

The applied modifications to the pension systems have been presented in terms of conditions of retirement, including in particular the retirement age (being a barrier preventing outflow of labour force) and pension calculation method (conducive to greater professional activity in the old age). Also, other measures have been presented that are applied to stimulate the professional activity of people aged above 50. The author additionally discusses the option of gradual early retirement valid throughout a number of countries as an example of adapting to the needs of employees and employers.

The article is concluded by some remarks concerning the conditions necessary for professional activity period to be extended.

³² W. Schmähl, *Reformy emerytalne w gospodarkach transformacji – kilka uwag i pytań otwartych*, w: *Po dziesięciu latach – transformacja i rozwój w krajach postkomunistycznych*, J. Neneman (red.), Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2000, s. 300.

³³ W. Schmähl, *Retirement at the Cross-Roads – Tasks and Problems Under Changing Economic and Demographic Conditions. Some Introductory Remarks*, w: *Redefining the Process of Retirement. An International Perspective*, W. Schmähl, (red.), Springer-Verlag, Berlin, Heidelberg, New York, London, Paris, Tokyo 1988, s. 5, 10-11.