



Data

Numer

Autor

21 listopada 2016

19/2016

Daniel Góra

Grecki system emerytalny: od nieodpowiedzialnego rozdawnictwa do kryzysu. Wnioski dla Polski.

Synteza:

- Wydatki emerytalne w Grecji przed kryzysem były jednymi z najwyższych w Unii Europejskiej i wynosiły 12% PKB, a według projekcji do 2060 r. bez reform miały wzrosnąć aż do 24% PKB. Zbyt duże wydatki państwa na emerytury były jedną z ważnych przyczyn narastania długu publicznego, którego w 2010 r. Grecja nie była już w stanie samodzielnie spłacać.
- Do głównych negatywnych cech greckiego systemu emerytalnego należały w szczególności zbyt wysokie świadczenia emerytalne (oderwane od zebranych składek i możliwości finansowych), zbyt niski wiek emerytalny, skomplikowany system wyliczania i wypłacania emerytur, a także liczne przywileje emerytalne.
- Korzyści, które oferował grecki system emerytalny, były bardzo duże zwłaszcza w porównaniu do systemów innych państw UE czy OECD. Stopa zastąpienia netto, czyli relacja wysokości emerytury netto do ostatniej pensji netto, w Grecji wynosiła powyżej 100%, zarówno dla osób o niskich dochodach, jak i dla tych o średnich i wysokich dochodach, a więc więcej niż średnia dla krajów OECD (od 63% do 83% w zależności od dochodów) i znacznie więcej niż średnia dla Niemiec (poniżej 60%).
- Niemożność utrzymania złego systemu była widoczna szczególnie w kontekście starzenia się greckiego społeczeństwa. W Grecji liczba osób w wieku powyżej 65 lat w stosunku do liczby osób w przedziale od 15 do 64 lat była jedną z najwyższych w UE.
- Kryzys zadłużeniowy, w który wpadła Grecja w 2010 r., wymusił znaczne, choć rozłożone w czasie, reformy systemu emerytalnego. Polegały one przede wszystkim na obniżeniu wysokości świadczeń, podwyższeniu wieku emerytalnego, uproszczeniu systemu oraz likwidacji części przywilejów emerytalnych.
- Przyjęte reformy nie są jednak wystarczające do ograniczenia negatywnego wpływu systemu emerytalnego na stan finansów państwa i prawdopodobnie konieczne będą kolejne zmiany, a te już wprowadzone przyniosą oczekiwane efekty dopiero w przyszłości.
- Przykład Grecji potwierdza, że przy starzejącym się społeczeństwie i systemie emerytalnym opartym na wypłacaniu emerytur z bieżących składek i podatków, bez dostosowywania wieku emerytalnego do wzrostu długości życia musi w końcu nastąpić obniżenie wysokości emerytur i podwyższenie poziomu opodatkowania. Pokrywanie luki między wysokością składek a wysokością emerytur poprzez zadłużanie się w dłuższym okresie jest bardzo ryzykowne, bo ciągłe zwiększanie długu publicznego, zwłaszcza w przypadku niewielkich gospodarek, wcześniej czy później kończy się kryzysem finansów państwa.
- Historia greckiego systemu emerytalnego i kryzys zadłużeniowy w Grecji powinny być ważną lekcją dla polskich polityków, żeby nie podejmować nieodpowiedzialnych zmian, takich jak „proste” przywrócenie poprzedniego, niższego wieku emerytalnego, a zamiast tego

likwidować pozostałe przywileje emerytalne i dostosowywać system do nieuchronnego starzenia się społeczeństwa.

1. Wprowadzenie

Grecja od wielu lat znajduje się w poważnym kryzysie gospodarczym, który negatywnie wpływa również na kondycję całej Unii Europejskiej. Greckie PKB spadło w latach 2007-2015 o 26%, dług publiczny w 2015 r. wyniósł 177% PKB, a stopa bezrobocia w tym samym roku wyniosła 25%. Ten katastrofalny stan jest rezultatem kilkudziesięciu lat silnego interwencjonizmu państwowego oraz utrzymywania permanentnego deficytu budżetowego w duchu keynesistowskiego „pobudzania gospodarki” i gigantycznego rozdawnictwa bez pokrycia w dochodach. Już w 2000 r., czyli jeszcze przed przyjęciem euro, grecki dług publiczny wyniósł prawie 105% PKB. Związane z wejściem do strefy euro (kryteria konwergencji osiągnięto dzięki fałszowaniu statystyk) obniżenie stóp procentowych pozwoliło greckim politykom na dalszy wzrost wydatków (zwłaszcza socjalnych) i jeszcze większe zadłużanie kraju¹.

Poważnym problemem greckiej gospodarki był kosztowny, niesprawiedliwy i skomplikowany system emerytalny². Już w 2002 r. w raporcie MFW pokazywano, że wymaga on naprawy w związku ze starzeniem się społeczeństwa i wysokim poziomem długu publicznego³. Konieczne reformy zostały jednak wprowadzone z dużym opóźnieniem, gdyż dopiero pod presją kryzysu zadłużeniowego z 2010 r. i pod naciskiem instytucji międzynarodowych, od których bliska niewypłacalności Grecja chciała pożyczać pieniądze nie będąc w stanie pożyczać na rynku finansowym. W latach 2010-2016 wprowadzono wiele reform. Jednak w zestawieniu z rozmiarami wieloletnich zaniedbań, były one niewystarczające, żeby grecki system emerytalny, wcześniej będący elementem „życia ponad stan”, przestał być ciężarem dla greckiej gospodarki i społeczeństwa.

Jak pokazują doświadczenia Grecji, psucie systemu emerytalnego, takie jak planowane w Polsce „proste” przywrócenie poprzedniego, niższego wieku emerytalnego czy utrzymywanie przywilejów emerytalnych, ma długofalowe konsekwencje dla stabilności tego systemu, a także dla finansów państwa, które w Polsce już są w złym stanie ze względu na chroniczne deficyty budżetowe i dług publiczny bliski dopuszczalnego konstytucyjnie limitu.

2. Grecki system emerytalny przed kryzysem

Ogólna charakterystyka

Grecki system emerytalny składa się z trzech filarów. Pierwszy z nich to obowiązkowe państwowe ubezpieczenia społeczne, natomiast dodatkowe filary, w których można dobrowolnie gromadzić oszczędności to zakładowe programy emerytalne (drugi filar) i indywidualne plany emerytalne w prywatnych towarzystwach ubezpieczeniowych (trzeci filar). W systemie tym nie ma równowagi pomiędzy filarami. Dobrowolne filary kapitałowe odgrywają marginalną rolę, a obowiązkowy filar państwowy stanowi 99% całości systemu⁴.

System państwowych emerytur w całości działał na zasadzie zdefiniowanego świadczenia (*defined benefit* – DB), w którym wysokość emerytury jest z góry określona i generalnie zależy od tego, ile dany świadczeniobiorca zarabiał w wybranych latach i przez jaki okres podlegał ubezpieczeniom. Nie istniało ścisłe powiązanie pomiędzy sumą wpłaconych składek a wysokością otrzymywanych świadczeń (podobnie działał system emerytalny w Polsce przed reformą z 1999 r., która zastąpiła go

¹ Zob. A. Rzońca, Jak Grecja padła na popytowym dopingu, analiza FOR, nr 1/2010.

² OECD, Economic Surveys: Greece 2016, OECD Publishing, Paris 2016.

³ IMF, Greece: Selected Issue – An Overview of Pension Reform, IMF Country Report No. 05/58, Washington, D.C. 2002.

⁴ G. Symeonidis, The Greek pension reform strategy 2010–2016, Social protection and labor discussion paper; no. 1601, World Bank Group, Washington, D.C. 2016.

systemem zdefiniowanej składki). **Był to (i nadal jest) system repartycyjny oparty na „umowie międzypokoleniowej”, nazywany również systemem „pay-as-you-go” (PAYG), w którym środki ze składek nie są inwestowane, lecz przeznaczone na wypłatę bieżących emerytur.**

Państwowy system emerytalny zapewniał trzy typy świadczeń:

- główna emerytura;
- emerytura uzupełniająca;
- dodatki emerytalne dla osób o niskich dochodach (EKAS) i emerytura minimalna.

Wiek emerytalny

Ustawowy normalny wiek emerytalny wynosił 65 lat dla kobiet i mężczyzn, którzy weszli na rynek pracy po 31.12.1992 r. (dla kobiet, które rozpoczęły pracę przed 1.01.1993 r. wynosił 60 lat). Wymaganiem do otrzymania pełnej głównej emerytury w tym wieku było płacenie składek przez minimum 15 lat. Wcześniejsza emerytura między 60. a 65. rokiem życia była możliwa dla osób o minimum 15-letnim stażu pracy i wiązała się z redukcją wysokości świadczenia o 6% rocznie.

Pracownicy z okresem składkowym wynoszącym 37 lat mieli możliwość otrzymania pełnej głównej emerytury bez względu na wiek. W Polsce w 2016 r. związki zawodowe (Solidarność, OPPZ, FZZ) proponowały, żeby umożliwić, podobnie jak w Grecji, przejście na emeryturę bez względu na wiek po osiągnięciu odpowiedniego stażu pracy, który według propozycji związkowców miałby wynosić 35 lat dla kobiet i 40 lat dla mężczyzn⁵.

Osoby pracujące w zawodach uznanych za ciężkie i ryzykowne (lista takich zawodów była bardzo długa, pracowało w nich aż około 30% Greków⁶) mogły przejść na emeryturę nawet przed 55. rokiem życia⁷.

Wysokość składek emerytalnych

Składka emerytalna dotycząca głównej emerytury wynosi (nie uległa zmianie po kryzysie) standardowo 20% wynagrodzenia brutto, z czego 6,7% płaci pracownik, a 13,3% pracodawca. Składka na emeryturę uzupełniającą wynosi 6% (pracownik i pracodawca płacą po 3%). **Suma obu składek wynosi 26% wynagrodzenia brutto, a więc jest na relatywnie wysokim poziomie w porównaniu do pozostałych krajów UE⁸. Jednak środki te nie są wystarczające do zbilansowania się systemu, co powoduje konieczność znacznych transferów z budżetu państwa.**

Wyższe składki płacą osoby pracujące w ciężkich warunkach. Rolnicy należący do funduszu OGA płacą składkę w wysokości 7%, a 14% płaci za nich państwo (ulegnie to zmianie po reformach z 2016 r.)⁹.

Wysokość emerytury podstawowej

Dla wchodzących na rynek pracy po 1993 r. emerytura podstawowa była obliczana poprzez najpierw przemnożenie wysokości wynagrodzenia przez tzw. *accrual rate* (wynoszącą wtedy 2-3%), a następnie zsumowanie tych wyników dla wszystkich lat zatrudnienia (jednak z limitem najwyżej 35 lat). Dlatego też, standardowo maksymalna stopa zastąpienia (wysokość świadczenia w stosunku do wysokości ostatniego wynagrodzenia) emerytury głównej wynosiła 70%. Dodatkowo, osoby, które

⁵ <http://www.polskieradio.pl/42/3165/Artykul/1630988,Obnizenie-wieku-emerytalnego-Premier-ustawa-do-konca-roku>

⁶ K. Nowak, Grecka lekcja emerytalnej logiki, Rzeczpospolita, 3.07.2015. <http://www.rp.pl/Moja-Emerytura/307039893-Grecka-lekcja-emerytalnej-logiki.html#ap-2>

⁷ OECD, Pensions at a Glance 2011: OECD and G20 indicators, OECD Publishing, Paris 2011.

⁸ G. Symeonidis, op.cit.

⁹ European Commission, The 2015 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies, European Economy No. 8/10, Brussels 2015.

przekroczyły wiek emerytalny i osiągnęły staż 35 lat pracy, mogły mieć naliczone do wysokości emerytury głównej jeszcze maksymalnie 3 lata pracy i tym czasie *accrual rate* wynosiła 3,3% rocznie, więc stopa zastąpienia ich emerytury głównej mogła wynieść nawet 80%. Wysokość wynagrodzenia stosowana do tych obliczeń była średnią wynagrodzeń z ostatnich pięciu lat przed przejściem na emeryturę. Maksymalna wysokość głównej emerytury pod koniec 2008 r. wynosiła 2773 euro miesięcznie. Waloryzacja głównej emerytury była uznaniowo ustalana przez rząd¹⁰.

Wysokość emerytury uzupełniającej

Pełna emerytura uzupełniająca generalnie wynosiła do 20-30% wynagrodzenia i była obliczana w bardzo skomplikowany i mało przejrzysty sposób¹¹ (jej wysokość zależała m.in. od okresu składkowego).¹²

Wysokość emerytury minimalnej i minimalnej renty rodzinnej

Wysokość minimalnej emerytury podstawowej i minimalnej emerytury uzupełniającej była co roku uznaniowo waloryzowana przez rząd. Pod koniec 2008 r. główna emerytura minimalna wynosiła 496 euro, a minimalna emerytura uzupełniająca równa prawie 122 euro. Aby otrzymać emeryturę minimalną należało przepracować 15 lat. Natomiast minimalna renta rodzinna¹³ z emerytury głównej i uzupełniającej w sumie wynosiła 494 euro miesięcznie.

Dodatek dla emerytów o niskich dochodach (EKAS)

Dodatek dla emerytów mających niskie lub zerowe dochody, nazywany w skrócie EKAS, wprowadzony został w 1996 r. W 2008 r. wysokość tego dodatku wynosiła od 57,5 euro (dla osób z dochodami poniżej około 645 euro miesięcznie) do 230 euro (dla osób bez dochodów) miesięcznie. Do korzystania z niego uprawnione były osoby należące do większości państwowych funduszy z wyjątkiem funduszu OGA (przeznaczonego dla rolników).

3. Dlaczego grecki system emerytalny wymagał reform?

Grecki system emerytalny przed kryzysem oferował świadczeniobiorcom, których było dużo ze względu na niski wiek emerytalny i starzejące się społeczeństwo, przeciętnie dużo większe korzyści niż systemy emerytalne krajów OECD czy Unii Europejskiej, mimo że Grecja była mniej zamożna. W efekcie, dużo osób pobierało wysokie emerytury, a mało płaćto składki, co oznaczało konieczność dofinansowania systemu emerytalnego z budżetu państwa, który miał permanentny deficyt.

- **Zbyt duże koszty** – publiczne wydatki emerytalne w Grecji stale rosły i przed kryzysem wynosiły około 12% PKB, czyli znacznie więcej niż średnio w krajach OECD (około 7%), jak również więcej niż w krajach UE (około 11%).

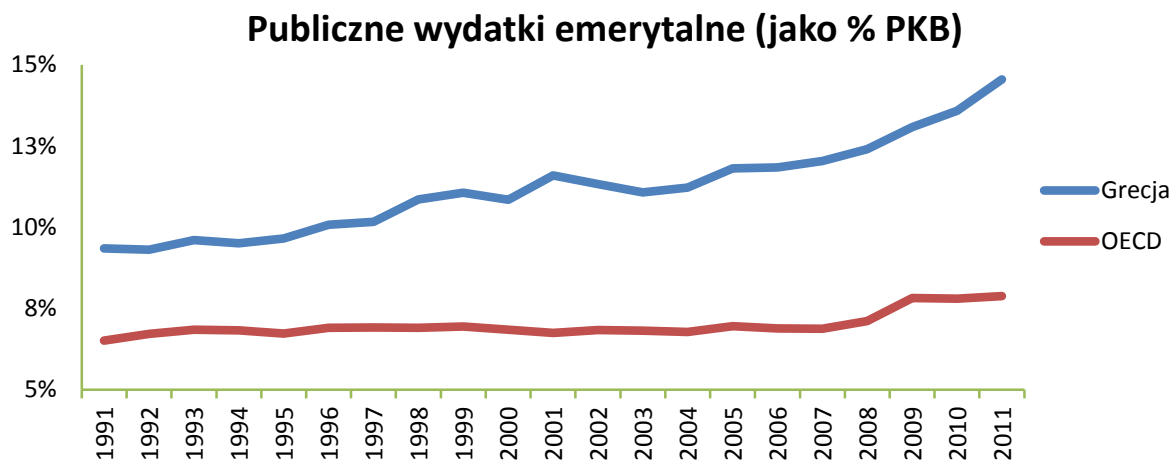
¹⁰ OECD, Pensions... , op.cit, 2011.

¹¹ Zob. opis K. Nowaka: „Wspomniano też, że w ramach systemu obowiązkowego działa również „uzupełniający” filar (main supplementary insurance fund). Tutaj emerytura obliczana jest jeszcze inaczej. W skrócie zależy ona od "klasy dochodów" (earnings class of the employee) oraz liczby dni składkowych i jest kalkulowana jako 25-krotność średniego wynagrodzenia dziennego pracownika niewykwalifikowanego (obecnie 26,18) euro pomnożonego przez 9 proc. Tak obliczona kwota zostaje jeszcze podwyższona o maksymalnie 324 proc., w zależności od tzw. insurance class. Wynik jest dodatkowo korygowany o liczbę dni składkowych (np. o 3 proc. za każdy rok w przypadku 25 i więcej lat składkowych). Emerytury pochodzące z tego uzupełniającego filara stanowią nie więcej niż 20 do 30 proc. średniego wynagrodzenia pracownika (choć w pewnych przypadkach mogą być i wyższe). (K. Nowak, Grecka lekcja..., op.cit.)

¹² OECD, Pensions... , op.cit, 2011; K. Nowak, Grecka lekcja..., op.cit.

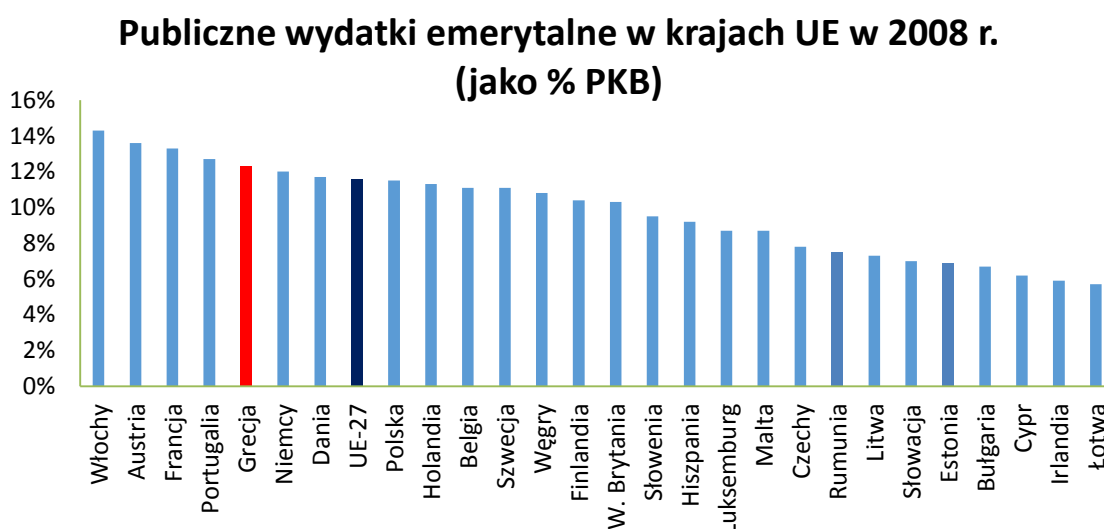
¹³ W przypadku ubezpieczonych po 31.12.1992 r. renta rodzinna po zmarłym ubezpieczonym lub emerycie przysługiwała współmałżonkom oraz niepracującym i będącym w stanie wolnym dzieciom zmarłego do 18 roku życia (24 roku życia w przypadku studentów lub osób niepełnosprawnych).

Wykres 1.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD

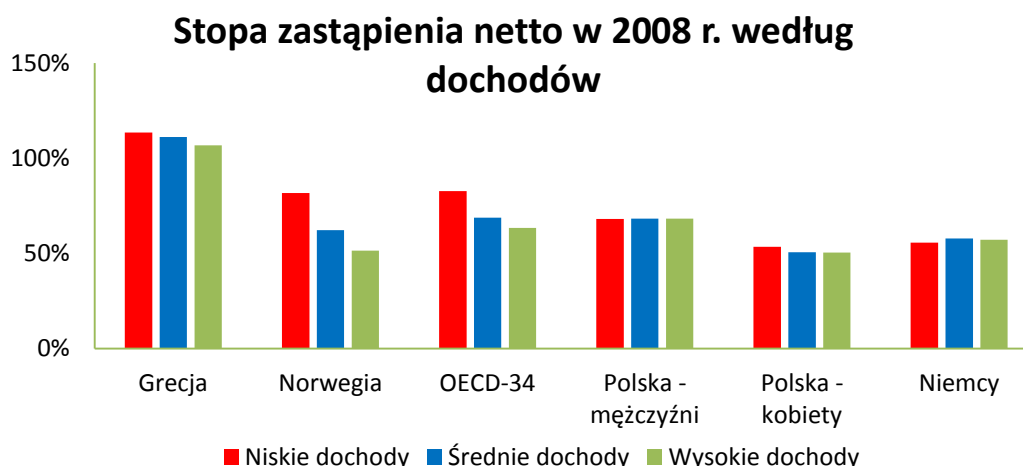
Wykres 2.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu

- Zbyt wysoka stopa zastąpienia** – przed kryzysem stopa zastąpienia netto (relacja emerytury netto do ostatniej pensji netto) w Grecji **wynosiła ponad 100%** zarówno dla osób o niskich, średnich, jak i wysokich dochodach, a więc znacznie więcej niż w krajach OECD, nawet dużo zamożniejszych, jak Norwegia czy Niemcy. Tak wysoki poziom świadczeń wynikał z przyjmowania jako podstawę obliczania emerytury nie średniego wynagrodzenia z całego okresu zatrudnienia, lecz średniego wynagrodzenia z ostatnich pięciu lat przed przejściem na emeryturę, w czasie których zazwyczaj zarobki są wyższe. Drugą ważną przyczyną **przesadnej hojności systemu emerytalnego** był zbyt wysoki poziom tzw. *accrual rate*, która określa ile procent rocznego wynagrodzenia jest wliczane do wysokości przyszłej emerytury.

Wykres 3.



Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD, *Pensions at a Glance 2011: OECD and G20 indicators*, OECD Publishing, Paris 2011

- Zbyt niski minimalny wiek emerytalny** – chociaż ustawowy wiek emerytalny wynosił 65 lat, to po przepracowaniu 37 lat pracownik mógł przejść na emeryturę bez zmniejszenia wysokości świadczenia, więc minimalny wiek emerytalny liczony dla osoby rozpoczynającej pracę w wieku 20 lat (*pensionable age*) **wynosił 57 lat**. Dla porównania w 2010 r. minimalny wiek emerytalny w Polsce wynosił 65 lat dla mężczyzn i 60 dla kobiet¹⁴, w Niemczech 65 lat dla obu płci, a średnia OECD wynosiła 62,9 lat dla mężczyzn i 61,8 lat dla kobiet¹⁵. Ponadto, różne liczne dodatkowe możliwości przechodzenia na emeryturę dostępne w Grecji na warunkach przedkryzysowych sprawiły, że do 2015 r. 25% przechodzących na emeryturę stanowiły osoby w wieku poniżej 55 lat¹⁶.
- Niska stopa zatrudnienia w wieku przedemerytalnym (między 55. a 64. rokiem życia)** – liczne możliwości przejścia na emeryturę przed ustawowym wiekiem emerytalnym (65 lat) przyczyniały się według OECD do niskiej stopy zatrudnienia osób w wieku od 55. do 64 roku życia¹⁷, która w 2009 r. wyniosła 42% i była o 4 p.p. niższa niż średnia unijna, a w kolejnych latach spadła jeszcze bardziej. Stopa zatrudnienia osób w wieku przedemerytalnym w Grecji już przed wybuchem kryzysu zadłużeniowego stale utrzymywała się na niskim poziomie, w przeciwieństwie do średniej unijnej czy do Niemiec, gdzie stopa ta miała tendencję wzrostową. Niska stopa zatrudnienia oznacza, że stosunkowo mało osób płaci składki emerytalne, a w związku z tym, składki te muszą być wysokie (zwłaszcza, że świadczenia emerytalne są wysokie). Wysokie składki, podwyższające opodatkowanie pracy, powodują z kolei, że zmniejsza się zatrudnienie także w pozostałych grupach wiekowych.

¹⁴ Powszechny wiek emerytalny 65 lat dla mężczyzn i 60 lat dla kobiet obowiązuje w Polsce od 1954 r., kiedy to przyjęto Dekret o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin. Wiek ten nie został zmieniony do reformy z 2012 r., jednak zarówno w PRL, jak i częściowo w III RP, bardzo rozszerzano możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę (które w części zawodów pozostały do dzisiaj), co sprawiało, że efektywny wiek emerytalny był dużo niższy niż ustawowy.

(W. Gadomski pt. „Jak rząd zachęcał i zniechęcał do wcześniejszych emerytur”

(<https://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/rotator/jak-rzad-zachecal-i-zniechecal-do-wczesniejszych-emerytur/>);

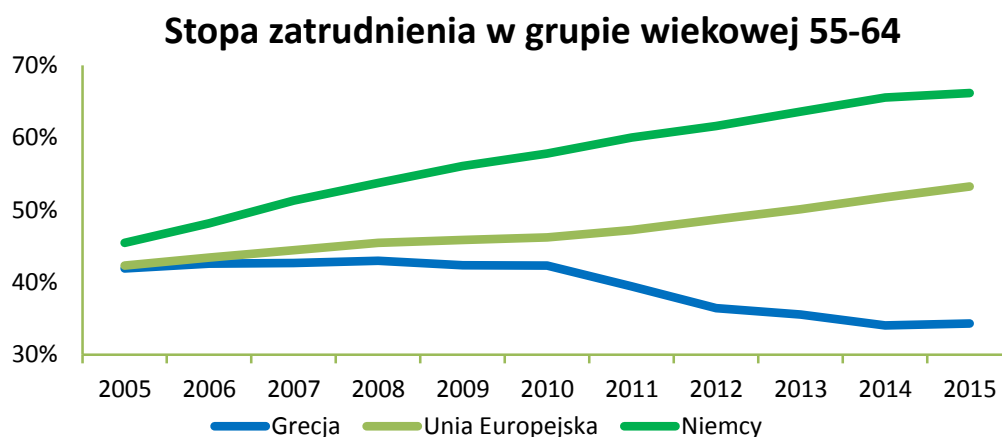
W. Muszalski, Przemiany wieku emerytalnego, *Polityka Społeczna* nr 3, 2009. https://www.ipiss.com.pl/wp-content/uploads/downloads/2012/10/ps_3_2009_w_muszalski.pdf

¹⁵ OECD, *Pensions...*, op.cit, 2011

¹⁶ <http://www.economist.com/blogs/economist-explains/2016/02/economist-explains-12>

¹⁷ OECD, *OECD Economic Surveys: Greece 2009*, OECD Publishing, Paris 2009, s. 73.

Wykres 4.

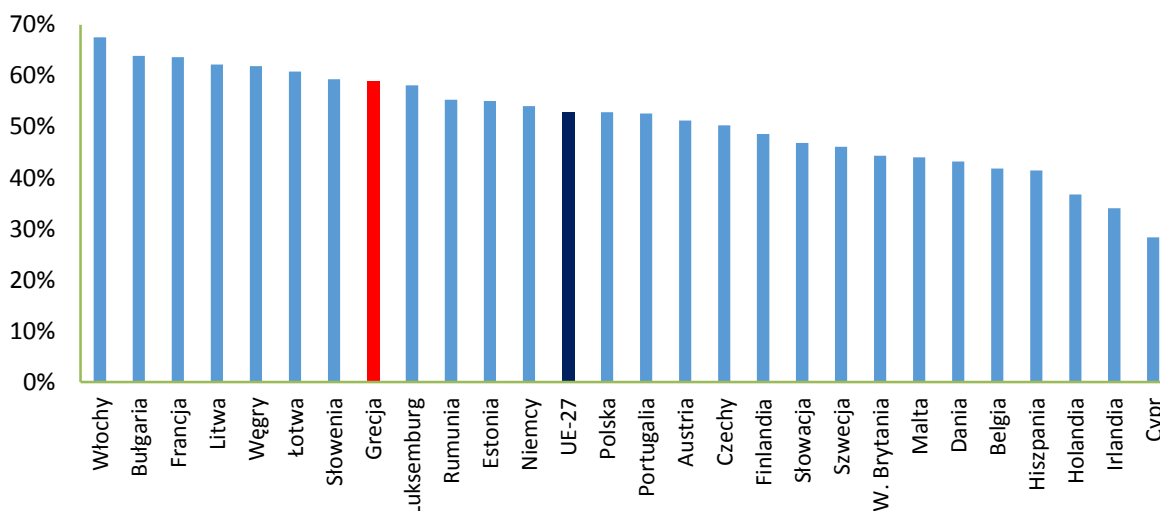


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu

- **Duża liczba osób pobierających emerytury lub renty rodzinne w stosunku do liczby osób pracujących** – niski wiek emerytalny, duża liczba osób powyżej 65 roku życia i niska ogólna stopa zatrudnienia powodowały, że w Grecji w 2010 r. na 100 osób pracujących (w wieku powyżej 15 r.ż.) przypadało 59 osób pobierających emerytury lub renty rodzinne, co było powyżej unijnej średniej (53 osoby).

Wykres 5.

Liczba osób pobierających emerytury lub renty rodzinne jako % liczby osób pracujących w 2010 r. w krajach UE-27



* Liczba osób pracujących powyżej 15 roku życia

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu

- **Zbyt wysoka waloryzacja emerytur w stosunku do wzrostu cen** – w roku 2000 i w latach 2005-2007 waloryzacja wszystkich emerytur była powyżej poziomu inflacji, a waloryzacja niskich emerytur była wyższa niż inflacja przez prawie całe dziesięciolecie przed kryzysem, co było wbrew podstawowemu założeniu waloryzacji świadczeń, zgodnie z którym celem waloryzacji powinno być niwelowanie negatywnego wpływu wzrostu cen na realną wysokość emerytur.

Podwyższanie wysokości emerytur powyżej poziomu inflacji i to nie tylko dla emerytów o niskich świadczeniach było nieuzasadnione, zwłaszcza, że Grecja miała przez całe lata wysoki deficyt budżetowy. Waloryzacja ustalana była uznaniowo przez Ministra Gospodarki.

Wykres 4.

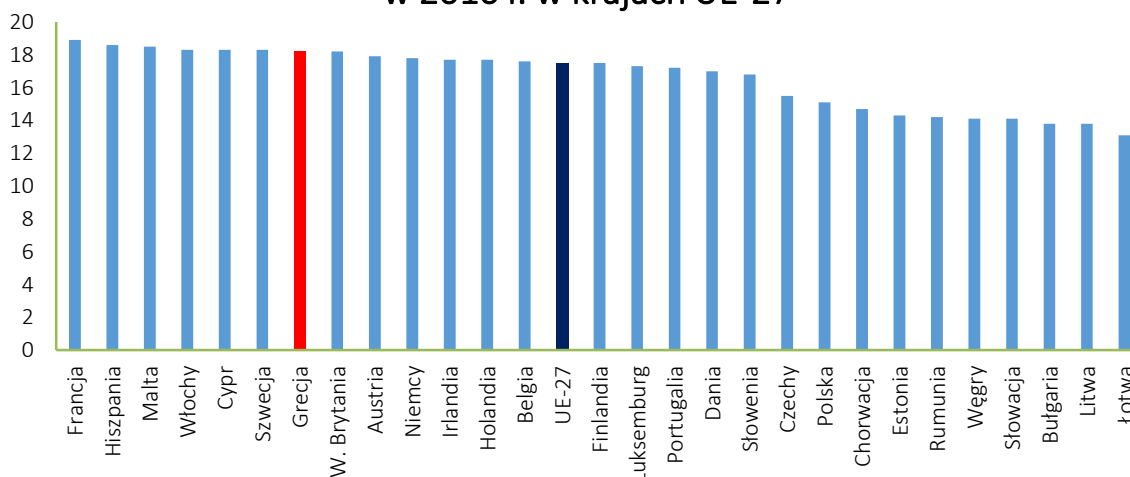


Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD, *Pensions at a Glance: OECD and G20 indicators*, OECD Publishing, Paris, edycje 2009, 2011

- **Oczekiwana dalsza długość życia w wieku 65 lat** – dalsza oczekiwana długość życia mężczyzn w wieku 65 lat w Grecji była w 2010 r. wyższa od średniej unijnej i wynosiła ponad 18 lat, a w przypadku kobiet było to tyle samo, co średnio w UE, czyli prawie 21 lat.

Wykres 7.

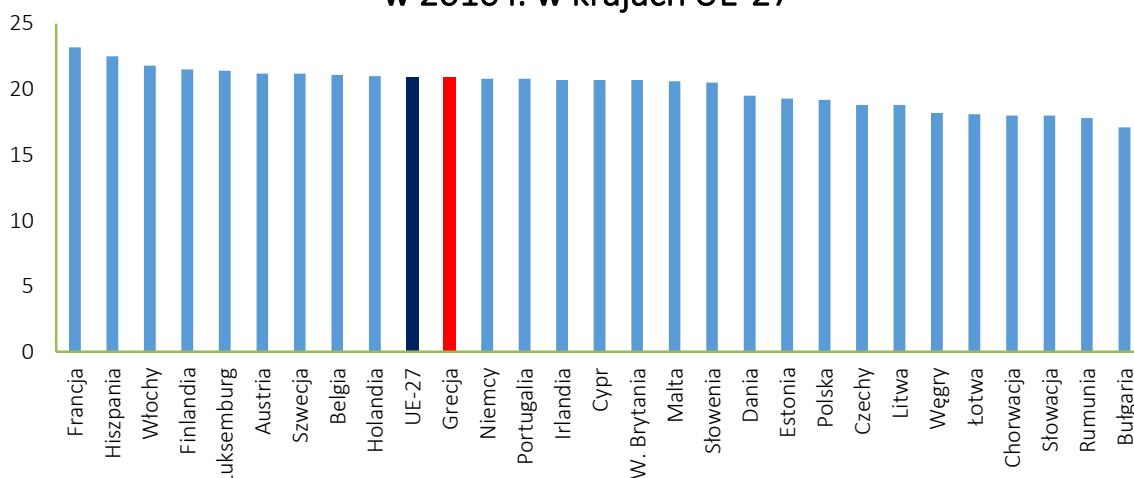
Dalsza oczekiwana długość życia mężczyzn w wieku 65 lat w 2010 r. w krajach UE-27



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu

Wykres 8.

Dalsza oczekiwana długość życia kobiet w wieku 65 lat w 2010 r. w krajach UE-27

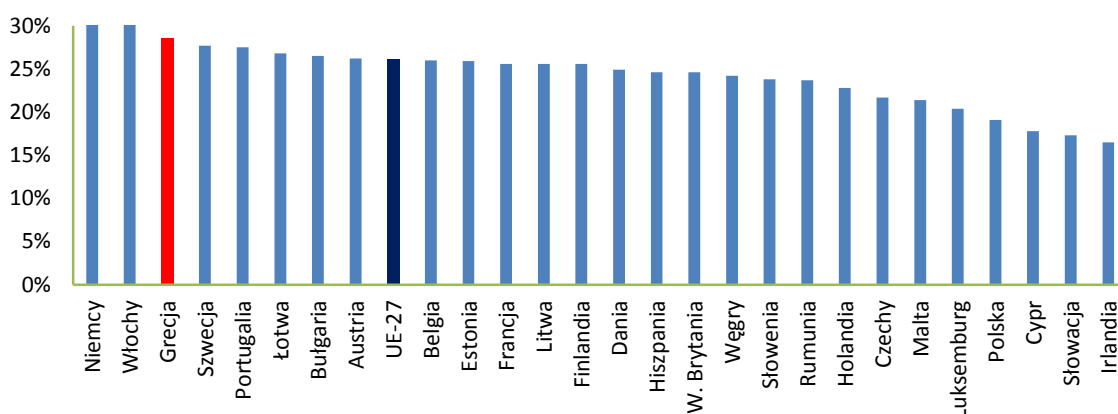


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu

- Wysoki wskaźnik obciążenia demograficznego osobami starszymi** (liczba osób w wieku powyżej 65 lat przypadająca na każde 100 osób w przedziale wiekowym 15-64) – w Grecji w 2010 r. na każde 100 osób w wieku od 15 do 64 lat przydało 29 osób w wieku powyżej 65 lat, co sytuowało Grecję na trzecim miejscu w UE wśród krajów z najwyższym wskaźnikiem obciążenia osobami starszymi. **Oznacza to, że Grecja ma jedno z najstarszych społeczeństw w UE.**

Wykres 9.

Wskaźnik obciążenia demograficznego osobami starszymi w krajach UE-27 w 2010 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu

- Dalsze starzenie się społeczeństwa** – według prognoz, do 2060 r. liczba mieszkańców Grecji ma spaść o 22,5%¹⁸, przy jednoczesnym spadku udziału osób w przedziale wiekowym 15-64 w całości populacji z 65% w 2013 r. do 54% w 2060 r. i wzroście udziału osób powyżej 65. roku życia w całości populacji z 20% w 2013 r. do 33% w 2060 r.¹⁹. Tym samym, według projekcji z 2009 r., liczba osób w wieku powyżej 65 lat przypadająca na każde 100 osób w przedziale

¹⁸ Symeonidis, op.cit.

¹⁹ European Commission, The 2015 Ageing Report..., op.cit., 2015.

wiekowym 15-64 ma zwiększyć się z 28 w 2008 r. do 57 w 2060 r.²⁰. **Przy tak niekorzystnych trendach demograficznych utrzymanie zbyt kosztownego dla greckiej gospodarki systemu emerytalnego było niemożliwe.**

- **Rozdrobnienie państwowych funduszy emerytalnych** – zarówno w przypadku głównej emerytury, jak i uzupełniającej, świadczenia wypłacane są przez niezależne, oddzielnie administrowane fundusze państwowe, które są odpowiedzialne za obsługę różnych grup zawodowych i sektorów gospodarki. Do 2008 r. takich funduszy było aż 133, a później udało się je zredukować do 13 (5 odpowiadało za główne emerytury, 8 za uzupełniające, a 2 za inne świadczenia). Konsekwencją skomplikowania i rozdrobnienia funduszy były wysokie koszty obsługi emerytur.
- **Nadmierne przywileje emerytalne** – poza zbyt wysokimi emeryturami i nadmiernie rozszerzonymi możliwościami wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, Grecy korzystali również z tzw. trzynastej i czternastej emerytury, ułatwionego otrzymywania rent rodzinnych po zmarłym ubezpieczonym lub emerycie czy skrócenia wieku emerytalnego w zależności od liczby wychowanych dzieci, a także dopłat do składek dla rolników.

4. Reforma emerytalna z maja 2010 r.

Po wybuchu kryzysu zadłużeniowego w 2010 r. grecki rząd przeprowadził reformę systemu emerytalnego, która była jednym z elementów programu dostosowawczego z 2010 r. (*the First Economic Adjustment Programme for Greece*²¹) nakierowanego na redukcję deficytu budżetowego z prawie 14% PKB w 2009 r. do poziomu poniżej 3% PKB do 2014 r.²², czego wymagała *Trojka* (KE, EBC, MFW) w zamian za pomoc finansową w wysokości 110 mld euro wypłacaną w ratach w latach 2010-2013.

Zmiany miały zmniejszyć przewidywany wzrost wydatków emerytalnych. Według prognoz z 2008 r., w scenariuszu bez reform publiczne wydatki emerytalne wzrosłyby w latach 2007-2060 r. z 11,7% PKB do 24,1% PKB. Przyjęte w 2010 r. reformy miały sprawić, że według projekcji z 2011 r. wydatki te wzrosłyby w znacznie mniejszym stopniu – z 13,6% PKB w 2010 r. do 14,6% PKB w 2060 r. Założenia programu miały być osiągnięte za pomocą zmniejszenia wysokości emerytur, silniejszego powiązania wysokości płaconych składek z wysokością otrzymywanych emerytur, wydłużenia wieku emerytalnego i uproszczenia systemu emerytalnego.

W ramach reformy z 2010 r. wprowadzono następujące zmiany²³:

- wydłużenie stażu pracy pozwalającego na przejście na emeryturę bez względu na wiek z 37 do 40 lat, co spowodowało ustanowienie minimalnego wieku emerytalnego na poziomie 60 lat, przy czym utrzymano redukcję wysokości emerytury o 6% rocznie dla osób przechodzących na emeryturę między 60. a 65. rokiem życia bez 40-letniego okresu;
- powiązanie od 2021 r. wieku emerytalnego ze wzrostem oczekiwanej długości życia;

²⁰ European Commission, The 2009 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Member States (2008-2060), European Economy, No. 2/2009, Brussels 2009

²¹ European Commission, The Economic Adjustment Programme for Greece, European Economy, Occasional Papers, No. 61, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Brussels 2010.

²² Deficyt budżetowy Grecji w 2014 r. według Eurostatu wyniósł 3,6% PKB, więc pomimo jego znacznego spadku nie udało się osiągnąć założonego celu, a w 2015 r. deficyt wzrósł ponownie do wysokiego poziomu (7,2% PKB).

²³ G. Symeonidis, op.cit.;

M. Nektarios, Greece: The Pension Reform of 2010, The Four Pillars Newsletter No. 50, The Geneva Association, 2012; OECD, OECD Pensions Outlook 2012, OECD Publishing, Paris 2012.

- podział głównej emerytury na dwie części: podstawową (*basic pension*) w wysokości 360 euro, która jest stała, nie wymaga płacenia składek i służy jako zabezpieczenie socjalne, oraz część proporcjonalną obliczaną tak jak stara emerytura główna przy użyciu tzw. *accrual rate*;
- obniżenie tzw. *accrual rate* z poziomu 2-3% rocznie do 0,8-1,5% rocznie (im więcej przepracowanych lat, tym wyższa stopa);
- ograniczenie od 2011 r. listy zawodów uznanych za ciężkie i ryzykowne, w których pracownicy mogą przechodzić na emeryturę wcześniej niż normalnie – po zmianach taką możliwość ma o 30% pracowników mniej;
- zamrożenie wysokości emerytur w latach 2010-2014, a dla następnych lat wprowadzenie powiązania wysokości świadczeń emerytalnych ze wzrostem PKB i wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych (*Consumer Price Index – CPI*), z zastrzeżeniem, że górną granicą waloryzacji emerytur będzie roczny wzrost CPI;
- zredukowanie wysokości świadczeń emerytalnych poprzez oparcie ich w większym stopniu na średniej płacy pracownika w ciągu całego okresu pracy niż, jak wcześniej, na pensji z ostatnich lat przed przejściem na emeryturę, która zazwyczaj jest wyższa;
- zredukowanie od 2010 r. średnio o 8% najwyższych emerytur (powyżej 1400 euro brutto miesięcznie), które pobierało 10% emerytów;
- likwidacja od 2013 r. wypłacanych wszystkim emerytom świadczeń świątecznych i letnich (tzw. trzynastej i czternastej emerytury) i zastąpienie ich wypłacanym raz w roku dodatkiem w wysokości 800 euro tylko dla osób powyżej 60. roku życia otrzymujących emerytury w wysokości poniżej 2500 euro brutto miesięcznie;
- zmniejszenie do 2018 r. liczby państwowych funduszy emerytalnych z 13 do 3.

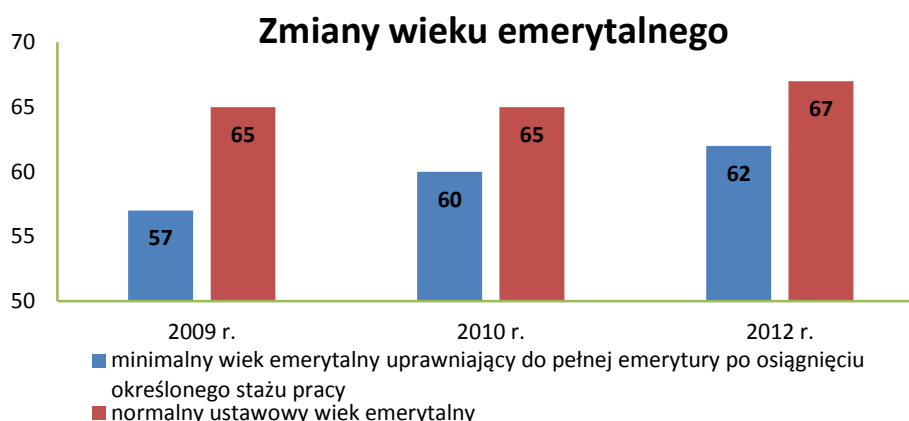
5. Reformy emerytalne w 2012 r.

W marcu 2012 r. przyjęto ważną **reformę emerytur uzupełniających, która polegała na zastąpieniu dotychczasowego systemu zdefiniowanego świadczenia przez system zdefiniowanej składki** (*notional defined contribution – NDC*), który według przyjętych regulacji w żaden sposób nie może być finansowany z budżetu państwa²⁴. Emerytura główna oparta była nadal o system zdefiniowanego świadczenia.

Przyjęte reformy okazały się jednak niewystarczające, a Grecji bez dalszej pomocy groziło bankructwo. Dlatego grecki rząd w ramach drugiego programu pomocniczego w 2012 r. zobowiązał się do wprowadzenia kolejnych reform w celu ograniczenia deficytu w zamian za pomoc o wartości 130 mld euro. **Jednym z głównych elementów programu mającego zrównoważyć finanse publiczne było podwyższenie od 2013 r. ustawowego wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn o 2 lata, co podwyższyło go z 65 do 67 lat, a minimalny wiek emerytalny wzrósł z 60 do 62 lat.**

²⁴ G. Symeonidis, op.cit.

Wykres 10.



Źródło: opracowanie własne

W następnych latach, z powodu utrzymywania się wysokiego deficytu budżetowego, **dokonywano kolejnych redukcji wszystkich rodzajów świadczeń**²⁵. Przykładowo, od 2013 r. emerytury w wysokości powyżej 1000 euro miesięcznie zostały obniżone od 5% do 20%. W latach 2011-2015 połączono w jeden wszystkie fundusze wypłacające emerytury uzupełniające²⁶.

6. Reforma emerytalna z 2016 r.

W związku z dalszym zagrożeniem bankructwem grecki rząd przyjął w 2016 r. kolejne zmiany systemu emerytalnego w zamian za wsparcie finansowe od instytucji międzynarodowych w kwocie 86 miliardów euro w ramach trzeciego programu dostosowawczego z 2015 r. Reforma emerytalna ma pomóc w przywróceniu równowagi budżetowej i osiągnięciu nadwyżki pierwotnej (dodatniego salda pierwotnego – różnicy „między dochodami a wydatkami budżetowymi pomniejszonymi o koszty obsługi długu publicznego”²⁷) w wysokości 3,5% PKB w 2018 r (w 2015 r. Grecja miała deficyt pierwotny w wysokości 0,25% PKB), a jej elementami są²⁸:

- **ujednoczenie do 2019 r. zasad dotyczących emerytury głównej dla wszystkich ubezpieczonych i połączenie państwowych funduszy w jeden**, działający na zasadach funduszu IKA (obejmującego pracowników sektora prywatnego);
- w ramach ujednoczenia zasad zrównanie wysokości składek samozatrudnionych, w tym naukowców, prawników i rolników, którzy wcześniej płacili niższą stałą kwotę co miesiąc, do poziomu obowiązującego innych pracowników, czyli 20% dochodu;
- podstawowa część głównej emerytury została nazwana *national pension* i wynosi 384 euro miesięcznie dla osób z 20-letnim stażem pracy i 346 euro dla osób z 15-letnim stażem;
- tzw. *accrual rate*, według której obliczana jest wysokość emerytury głównej, została zmieniona z poziomu 0,8-1,5% do 0,77-2%, co według ustawodawcy miało podwyższyć świadczenia osób o niższych dochodach;
- rekalkulacja wysokości dotychczasowych emerytur w celu dostosowania ich do nowych zasad i ich zamrożenie do czasu zrównania z poziomem obliczonym na podstawie nowej formuły;
- zasiłek emerytalny EKAS zostanie zlikwidowany do 2019 r. poprzez stopniowe zmniejszanie wydatków na ten cel;
- zaostrzenie zasad otrzymywania renty rodzinnej po zmarłym ubezpieczonym lub emerycie.

²⁵ Ibid.; K. Nowak, Grecy przeciwko odbieraniu przywilejów emerytalnych, Rzeczpospolita, 27.01.2016 r.

<http://www.rp.pl/Moja-Emerytura/301279932-Grecy-przeciwko-odbieraniu-przywilejow-emerytalnych.html#ap-1>

²⁶ OECD, OECD Pensions Outlook 2014, OECD Publishing, Paris 2014.

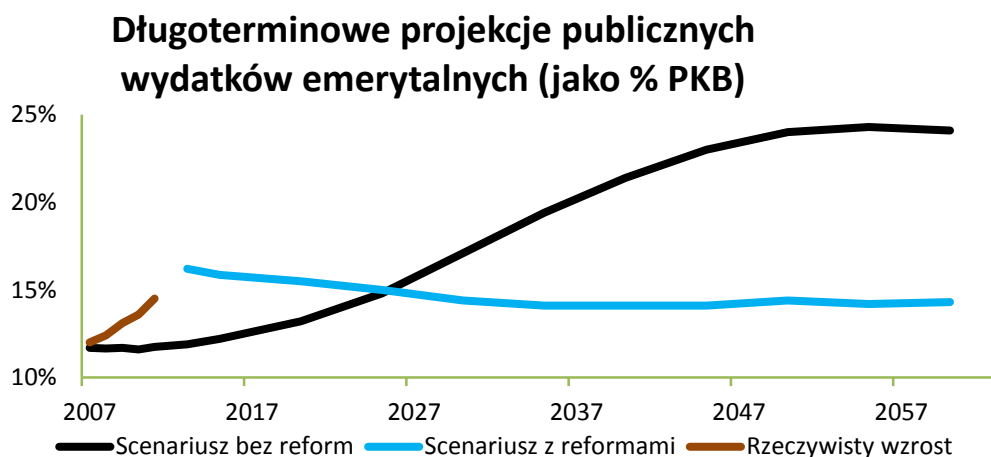
²⁷ <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/BASLeksykon.xsp?id=EFD2391426E9AD42C1257A7200454344&litera=S>

²⁸ European Commission, Greece: Technical Memorandum of Understanding. Accompanying the MoU of the ESM programme, 2016. http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/greek_loan_facility/pdf/technical_memorandum_of_understanding_en.pdf

7. Rezultaty reform greckiego systemu emerytalnego

W latach 2010-2016 grecki system emerytalny został znacznie zreformowany w celu zapewnienia jego długoterminowej wypłacalności i odciążenia budżetu państwa. W 2008 r. przewidywano, że bez reform, wydatki emerytalne wzrosną w latach 2007-2060 z 11,7% PKB do 24,1% PKB. Po wprowadzeniu reform, według projekcji z 2015 r., wydatki emerytalne mają nie wzrosnąć, lecz spaść z 16,2% PKB w 2013 r. do 14,3% PKB w 2060 r.

Wykres 11.



Źródło: opracowanie własne na podstawie European Commission, *The 2009 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Member States (2008-2060)*, European Economy, No. 2/2009, Brussels 2009; European Commission, *The 2015 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060)*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2015.

Spadek publicznych wydatków na system emerytalny ma być osiągnięty poprzez wydłużenie wieku emerytalnego, spadek wysokości emerytur oraz poprawę salda funduszy emerytalnych (dzięki wzrostowi ściągłości i wysokości składek).

Ustawowy wiek emerytalny, od którego przysługuje pełna emerytura wzrósł z 65 do 67 lat. Po zmianach możliwość przejścia na wcześniejszą emeryturę i otrzymywania pełnego świadczenia istnieje teraz dopiero po przepracowaniu 40 lat (wcześniej 37) i przekroczeniu 62. roku życia (wcześniej nawet od 57. roku życia). Co więcej, od 2021 r. wiek emerytalny ma wzrastać wraz ze wzrostem oczekiwanej długości życia.

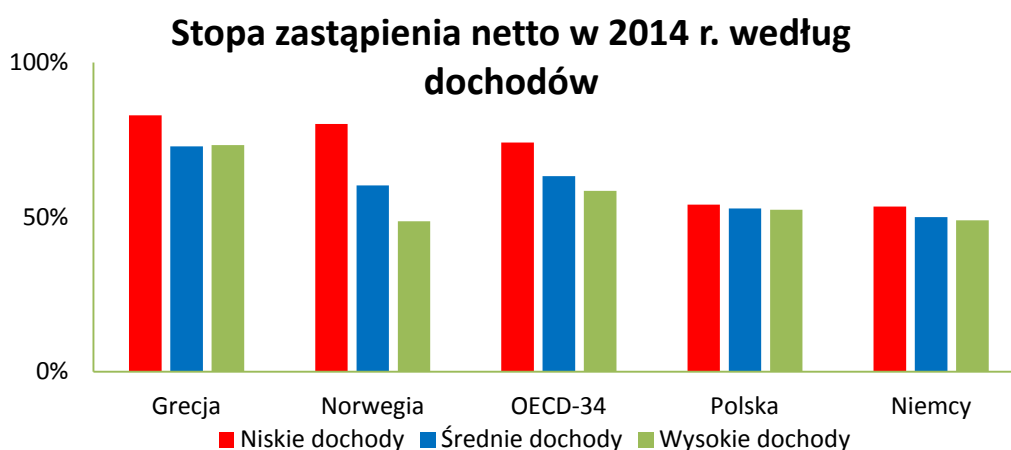
W latach 2010-2014 w wyniku cięć emerytur i dodatkowych zasiłków spadła stosunkowo bardzo wysoka stopa zastąpienia netto. W przypadku osób o niskich wynagrodzeniach spadek ten wyniósł 31 p.p., w grupie średnich wynagrodzeń 38 p.p., a dla wysokich wynagrodzeń stopa zastąpienia spadła o 34 p.p. Niemniej jednak stopy zastąpienia w Grecji w 2014 r. nadal były wyższe niż w krajach OECD, również tych bardziej zamożniejszych, jak Norwegia czy Niemcy.

Wykres 12.



Źródło: OECD, *Pensions at a Glance 2011, 2015: OECD and G20 indicators*, OECD Publishing, Paris 2011, 2015

Wykres 13.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD

8. Podsumowanie

Greckie rządy przyjęły ważne reformy systemu emerytalnego, dzięki którym ma on zyskać długoterminową stabilność i wypłacalność. Jednak droga do wyciągnięcia greckiej gospodarki z zapaści, w którą zmieniły ją dziesięciolecia etatyzmu, rozdawnictwa i zadłużania, jest jeszcze długa i będzie wymagała konsekwentnego realizowania reform. Według raportu MFW z maja br., grecki system emerytalny dalej jest zbyt kosztowny i niezrównoważony ze względu na wysokie świadczenia obecnych emerytów, a reformy realizowane w ostatnich latach mają zmniejszyć świadczenia głównie nowych emerytów. Według MFW wydatki emerytalne Grecji w 2013 r. wyniosły 17,5% PKB i były najwyższe w strefie euro²⁹. Stopy zastąpienia netto w Grecji w 2014 r. dalej były wyższe w każdej grupie dochodowej w porównaniu ze średnią OECD, a także wyższe niż w takich zamożnych krajach, jak Norwegia czy Niemcy.

Ogromne wydatki na emerytury były jedną z przyczyn narastania długu publicznego i załamania budżetu Grecji, co powinno być **przestroga dla rządzących w Polsce**, żeby prowadzić w tej dziedzinie odpowiedzialną i ostrożną politykę nakierowaną na długoterminową stabilność finansów państwa,

²⁹ IMF, Greece: Preliminary Debt Sustainability Analysis-Updated Estimates and Further Considerations, Country Report No. 16/130, Washington, D.C., 2016.

a nie na krótkoterminowe korzyści polityczne. Przypadek Grecji pokazuje, że działania populistycznych polityków, którzy chcą pozyskać głosy wyborców oferując im korzyści nieproporcjonalne do możliwości gospodarki i demografii, mają bardzo negatywne skutki, a społeczne koszty są widoczne jeszcze przez długi czas po wycofaniu się ze złych rozwiązań.

Nieodpowiedzialną i groźną dla stabilności obecnego, repartycyjnego systemu emerytalnego, szczególnie w dłuższym okresie, jest propozycja Prawa i Sprawiedliwości oraz Prezydenta A. Dudy w sprawie obniżenia wieku emerytalnego, która sprawi, że m.in. w przyszłości wiek emerytalny kobiet w Polsce będzie najniższy w Unii Europejskiej. Jeśli ta propozycja zostanie przyjęta, to sytuacja polskiego systemu emerytalnego będzie przypominać to, co miało miejsce w Grecji, czyli utrzymywanie wieku emerytalnego na relatywnie niskim poziomie przy jednoczesnym szybkim starzeniu się społeczeństwa, a w konsekwencji wzrost wydatków państwa na emerytury.

W przypadku Polski odpowiedzialna polityka w zakresie systemu emerytalnego powinna polegać na stopniowym dostosowaniu wieku emerytalnego do wzrostu średniej długości życia (czego przez długi czas nie robiono w Grecji), która w Polsce w latach 1991-2013 wydłużyła się o ponad 7 lat dla mężczyzn i o 6 lat dla kobiet. Co więcej, średnia długość życia dalej rośnie i według prognoz do 2050 r. wydłuży się jeszcze o 9 lat dla mężczyzn i 6 lat dla kobiet³⁰. W efekcie starzenia się społeczeństwa, według prognoz GUS, do 2040 r. liczba osób w wieku produkcyjnym ma spaść o 2,4 mln, jednak „proste” przywrócenie poprzedniego wieku emerytalnego zwiększyłoby ten spadek do prawie 4,5 mln³¹. Ważne jest również dokończenie likwidacji przywilejów emerytalnych, które w Grecji pogłębiały problemy tamtejszego systemu. Bez takich działań, przy obecnym systemie repartycyjnym oraz złych perspektywach demograficznych, grożą nam bardzo niskie emerytury albo konieczność podwyższenia poziomu opodatkowania, którego skutkiem będzie jeszcze większa skala emigracji, a także osłabienie wzrostu gospodarczego³².

Samo utrzymanie podwyższonego wieku emerytalnego i likwidacja przywilejów emerytalnych nie są oczywiście odpowiedzią na wszystkie wyzwania stojące przed polską gospodarką, lecz dzięki zatrzymaniu wzrostu wydatków państwa otwierają pole do dalszych reform, które przeprowadzane w wolnorynkowym duchu powinny zwiększyć stopy oszczędności i inwestycji oraz wydajność i zatrudnienie, a w konsekwencji tempo wzrostu gospodarczego.

³⁰ GUS, Prognoza ludności na lata 2014-2050, Warszawa 2014.

³¹ FOR, Następne 25 lat: Jakie reformy musimy przeprowadzić by dogonić Zachód, Fundacja FOR, 2015.

³² A. Łaszek, R. Trzeciakowski, Komunikat FOR: Obniżenie wieku emerytalnego: Straty dla przyszłych emerytów, pracujących i gospodarki, 20.07.2016.

Na temat „prostego” przywrócenia poprzedniego wieku emerytalnego negatywnie wypowiadają się również eksperci innych think thanków, np.:

- M. Bielecki, K. Makarski, J. Tyrowicz, Co dokładnie oznacza obniżanie wieku emerytalnego w Polsce?, GRAPE, <http://grape.org.pl/blog/co-dokladnie-oznacza-obnizanie-wieku-emerytalnego-w-polsce/>

- P. Lewandowski, Dlaczego trzeba podnosić wiek emerytalny?, Instytut Badań Strukturalnych, http://static.presspublica.pl/red/rp/doc/mojaemerytura/IBS-BCC_Wiek_Emerytalny_07032012.pdf

<http://gospodarka.dziennik.pl/emerytury-i-ofe/artykuly/526806,60-lat-dla-kobiet-65-lat-dla-mezczyzn-ile-bedzie-nas-kosztowac-obnizka-wieku-emerytalnego.html>

Propozycja ta ma również przeciwników wśród niektórych członków obecnego rządu, jednak zamierzają oni za nią zagłosować ze względów politycznych, np. **według wicepremiera J. Gowina: „Te konsekwencje są takie, że na skutego naturalnego procesu demograficznego i obniżenia wieku, w ciągu 5 lat z rynku pracy ubyłyby prawie 1,5 miliona pracowników, czyli około 10%. Czy polska gospodarka jest w stanie to udźwignąć? Moim zdaniem nie. Trzeba wprowadzić pewne bezpieczniki, czyli na przykład to, co proponuje pan minister Szałamacha, a więc odpowiednio długi staż pracy”**. (<http://300polityka.pl/live/2016/09/16/gowin-bylem-i-jestem-przeciwnikiem-obnizenia-wieku-emerytalnego-projekt-pad-wymaga-poprawy/>)



Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić 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 wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wyłożonego i skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, **wesprzyj finansowo nasze działania**. Każda darowizna jest dla nas ważna i potwierdza słuszność naszej pracy. Zachęcamy do regularnego wspierania FOR w postaci stałych przelewów.

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

W sprawie darowizn, możesz się skontaktować:

Patrycja Satora, Dyrektor ds. rozwoju FOR

Tel. 500 494 173

Patrycja.satora@for.org.pl

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

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

KONTAKT DO AUTORA



Autor: Daniel Góra

Kontakt dla mediów: Natalia Wykrota

e-mail: natalia.wykrota@for.org.pl

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR

ul. Ignacego Krasickiego 9A 02-628 Warszawa tel. +48 22 628 85 11, +48 726 621 240

e-mail: info@for.org.pl www.for.org.pl

[f/FundacjaFOR](https://www.facebook.com/FundacjaFOR) [@FundacjaFOR](https://twitter.com/FundacjaFOR)