

Rozdział

10

Redystrybucja: pomiar i ocena

Joanna Rutecka

Chociaż redystrybucja emerytalna występuje w każdym z bazowych systemów emerytalnych, niezależnie od zastosowanej formuły świadczenia i metod finansowania, pomiar jej zakresu i kierunków dokonywany jest niezwykle rzadko. Sytuacja taka jest konsekwencją problemów z jej oceną wynikających głównie ze złożoności tego zjawiska i braku niezbędnych danych do pomiaru redystrybucji, zarówno z punktu widzenia ogólnego jej poziomu, jak i kierunków transferów. Jeszcze rzadziej prowadzone są badania porównujące zakres redystrybucji w systemach emerytalnych różnych krajów.

Ocena redystrybucji w analizach porównawczych bazować powinna na oficjalnych danych publikowanych przez organizacje międzynarodowe. Tylko takie podejście może dawać szansę na porównanie podobnych zmiennych i indeksów (jednolita metodyka stosowana przy gromadzeniu i analizie danych). Oficjalne statystyki dotyczące krajów europejskich publikowane przez Eurostat, OECD czy Bank Światowy nie zawierają jednak danych umożliwiających ocenę redystrybucji we wszystkich krajach europejskich na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat z wykorzystaniem pełnego zestawu miar opisanych w rozdziale 4 (niekompletność lub brak danych).

Ponadto, poszczególne systemy emerytalne funkcjonują w odmiennych warunkach gospodarczych i społecznych – różne są stopy procentowe, inflacja, stopy zwrotu z rynku finansowego, wzrost gospodarczy i wzrost wynagrodzeń, co pogłębia problemy z porównywalnością wyników (odmienność głównych założeń przyjmowanych do analizy, szczególnie istotnych przy szacowaniu indywidualnych przepływów emerytalnych netto). Dodatkowo, niemal wszystkie systemy emerytalne są obecnie w fazie reformowania. Zmiany są przy tym dokonywane w różnym czasie i zakresie, uniemożliwiając tym samym rzetelną ocenę progresywności tych systemów (publikowane dane dot. poziomu świadczeń przedstawiają sytuację osób uczestniczących w systemie na starych i/lub nowych zasadach, podczas gdy ocena etapu opłacania składek dotyczy zwykle zasad nowych). W konsekwencji, publikowane dane odzwierciedlają zwykle łącznie efekty funkcjonowania systemu w różnych fazach jego rozwoju i reformowania, zaburzając ocenę skutków wprowadzenia różnych narzędzi redystrybucyjnych.

Czy możliwa jest zatem analiza ilościowa i w jakim ewentualnie zakresie powinna być uzupełniona podejściem jakościowym? W niniejszym rozdziale podjęto próbę oceny poziomu progresywności systemów emerytalnych w krajach Unii Europejskiej na podstawie wybranych miar, opisanych w rozdziale 4. Gdy ze względu na ograniczony zakres dostępnych danych wyznaczenie niektórych miar okazało się niemożliwe, zaproponowano alternatywne, skorygowane wskaźniki.

Pierwsza grupa miar redystrybucji emerytalnej odnosi się do poziomu świadczeń i zróżnicowania ich wysokości między różnymi grupami uczestników systemu. Dane OECD wskazują wyraźnie (tab. 10.1), że systemy emerytalne w poszczególnych krajach różnią się znacznie poziomem oferowanych stóp zastąpienia brutto.

Tabela 10.1. Stopy zastąpienia brutto z obowiązkowych systemów emerytalnych w wybranych krajach UE

Kraj	Wynagrodzenie (jako % średniej płacy)		
	0,5	1	1,5
1	2	3	4
Austria	76,6	76,6	74,0
Belgia	58,2	41,0	30,2
Czechy	71,8	43,5	34,1
Dania	120,7	78,5	64,4
Estonia	65,2	52,2	47,9
Finlandia	64,1	54,8	54,8
Francja	64,8	58,8	47,5
Grecja	75,4	53,9	46,7
Hiszpania	73,9	73,9	73,9
Holandia	94,4	90,7	89,4
Irlandia	73,4	36,7	24,5
Luksemburg	77,7	56,4	53,0
Niemcy	42,0	42,0	42,0
Polska	48,8	48,8	48,8
Portugalia	67,5	54,7	54,1
Słowacja	74,2	65,9	63,4

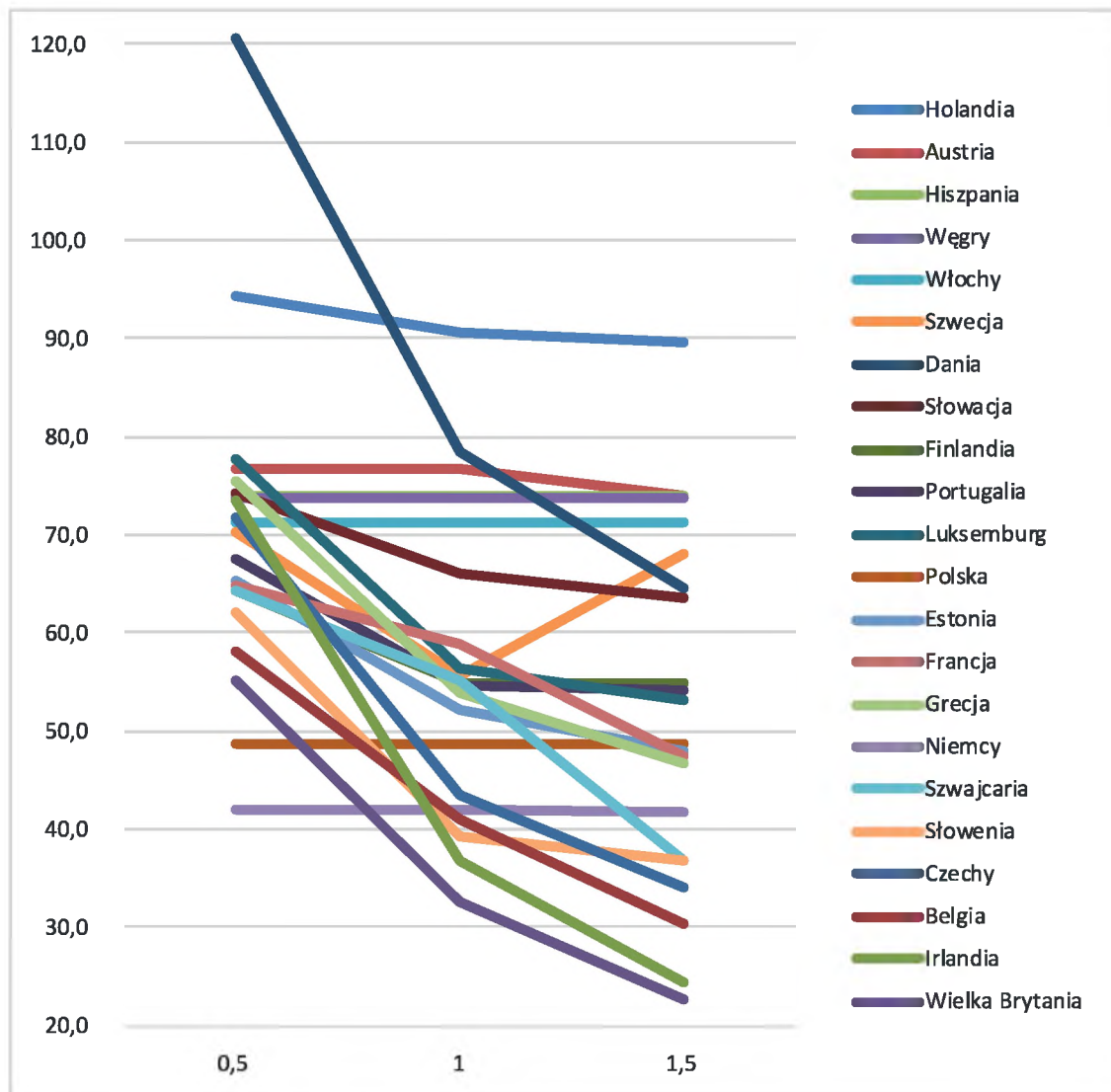
1	2	3	4
Słowenia	62,0	39,2	36,7
Szwajcaria	64,3	55,2	36,8
Szwecja	70,2	55,6	67,9
Węgry	73,6	73,6	73,6
Wielka Brytania	55,2	32,6	22,5
Włochy	71,2	71,2	71,2

Źródło: [OECD, 2013].

Najwyższe stopy zastąpienia dla osób relatywnie najmniej zarabiających (50% przeciętnego wynagrodzenia) oferuje system belgijski (120,7%), a najniższe – system niemiecki (42%). W przypadku osób zarabiających 150% przeciętnego wynagrodzenia relatywnie najwyższe emerytury oferowane są z obowiązkowego systemu emerytalnego w Holandii (89,4%), a najniższe – w Wielkiej Brytanii (22,5%). Jednak sam poziom świadczeń nie informuje o występowaniu redystrybucji. Wskazówek takich dostarczają różnice w poziomie stóp zastąpienia oferowanych różnym uczestnikom systemu.

Symptomem progresywności systemów emerytalnych jest duża różnica między stopami zastąpienia oferowanymi osobom z różnych grup dochodowych. Zróżnicowanie stóp zastąpienia jest najwyższe w Irlandii, Wielkiej Brytanii, Czechach, Danii i Szwajcarii (rys. 10.1). W pierwszym z wymienionych krajów stopa zastąpienia brutto dla osoby zarabiającej 1,5-krotność przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia jest równa 1/3 stopy zastąpienia brutto dla osoby zarabiającej połowę przeciętnej płacy (różnica niemal 49 pkt proc.). W Danii zaś stopa zastąpienia dla osoby zarabiającej 50% przeciętnej płacy jest o 56,3 pkt proc. wyższa niż stopa oferowana osobom zarabiającym 150% przeciętnej płacy. Taka sytuacja występuje zwykle w przypadku płaskiej formuły emerytalnej (*flat-rate benefit*), tj. oferowania jednakowej wysokości świadczenia wszystkim ubezpieczonym, bądź na skutek wysoce redystrybucyjnej formuły zdefiniowanego świadczenia. Duże zróżnicowanie stóp zastąpienia między osobami najuboższymi a pozostałymi uczestnikami systemu wystąpi także w przypadku wysokich dopłat do emerytur minimalnych.

Najniższe zróżnicowanie przejawiające się równymi stopami dla wszystkich analizowanych grup dochodowych (50%, 100% i 150% przeciętnego wynagrodzenia) zaobserwować można w Polsce, Niemczech i Hiszpanii oraz we Włoszech i na Węgrzech. W przypadku tych krajów wykres stóp zastąpienia przybiera formę linii prostej równoległej do osi x. Świadczy to o wysokiej ekwiwalentności zastosowanej formuły emerytalnej i wprowadzeniu zasady ścisłego uzależnienia wysokości



Rysunek 10.1. Stopy zastąpienia brutto z obowiązkowych systemów emerytalnych w wybranych krajach

Źródło: [OECD, 2013].

świadczeń od kwoty wpłaconych wcześniej (a później pomnożonych) składek. Takie zjawisko występuje zwykle na skutek zastosowania niemal czystej formuły zdefiniowanej składki (DC) lub zdefiniowanego świadczenia (DB) niezawierającego elementów spłaszczających wysokość emerytur (brak elementów socjalnych oraz brak tzw. okresów nieskładkowych). Formuła zdefiniowanej składki (niefinansowej i finansowej – NDC i FDC) została wprowadzona m.in. w Polsce i Szwecji, na Węgrzech i we Włoszech. W niemieckim systemie przy obliczaniu emerytury (formuła DB) wprowadzono parametr demograficzny, uzależniając tym samym wysokość świadczenia od wieku przejścia na emeryturę [Martin, Whitehouse, 2008, s. 6]. Równe stopy zastąpienia oferowane różnym ubezpieczonym w wymienionych krajach su-

gerują niską redystrybucję tych systemów, ale należy pamiętać, że w każdym z nich występują gwarancje minimalnych wartości świadczeń. Dopłaty do świadczeń minimalnych nie są na powyższych zestawieniach widoczne, gdyż dotyczyć mogą osób zarabiających poniżej 50% przeciętnej płacy¹. Redystrybucja w kierunku osób najuboższych zapewne występuje w tych systemach, choć jej ogólny zakres jest zdecydowanie mniejszy niż w systemach opartych na „hojnych” formułach o zdefiniowanym świadczeniu.

Analiza poziomu oferowanych świadczeń i ich zróżnicowania dostarcza jedynie wstępnych wskazówek, w których systemach występować może silniejsza lub słabsza redystrybucja emerytalna. Dla potwierdzenia jej faktycznego występowania oraz wskazania kierunków transferów, konieczna jest szczegółowa analiza jakościowa obejmująca zasady opłacania składek, konstrukcję formuł emerytalnych występujących w poszczególnych krajach oraz, o ile to możliwe, oszacowanie przepływów emerytalnych netto. W praktyce bowiem formuła DC nie zawsze musi oznaczać brak redystrybucji, a formuła DB (lub *flat rate*) jej wysoki poziom. Dla rozstrzygnięcia tych wątpliwości konieczne jest zbadanie obu faz uczestnictwa w systemie emerytalnym (okresu składkowania i pobierania świadczenia emerytalnego).

Kolejny krok w procesie pomiaru i oceny redystrybucji dotyczy ustalenia jej ogólnego poziomu na podstawie wskaźników progresywności systemu emerytalnego, których ogólna formuła została przedstawiona szerzej w rozdziale 4. Ogólny indeks progresywności (*progressivity index*) wykorzystywany m.in. przez OECD [OECD, 2007a, s. 51; Biggs i in., 2009] wydaje się wskaźnikiem najlepszym do tego celu, jednak oficjalne dane zbierane i publikowane przez instytucje statystyczne Unii Europejskiej (Eurostat), nie zawierają informacji pozwalających na oszacowanie tego wskaźnika w poniższej wersji:

$$P = \left(1 - \frac{G_P}{G_E} \right) \cdot 100\% \quad (10.1)$$

gdzie:

G_E – współczynnik Giniego dla dochodów osób aktywnych zawodowo,

G_P – współczynnik Giniego dla emerytur publicznych.

Brak danych o współczynnikach Giniego odrębnych dla osób aktywnych zawodowo oraz dla osób pobierających emerytury publiczne, powoduje konieczność

¹ W polskim systemie emerytalnym, przy wieku emerytalnym 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn i minimalnym stażu uprawniającym do emerytury na poziomie 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn, dopłata do emerytury minimalnej groziła kobietom zarabiającym nawet ok. 115% przeciętnego wynagrodzenia i mężczyznom zarabiającym ok. 70% przeciętnej płacy [Więckowska, Owczarek, 2011]. Podwyższenie wieku emerytalnego do poziomu 67 lat dla obu płci oraz zaostrzenie wymogów stażowych znacznie ograniczy zakres dopłat do emerytur minimalnych w przyszłości.

użycia wskaźnika zmodyfikowanego, który ogranicza formułę do danych dostępnych w statystykach. Ponieważ wśród wskaźników Giniego dostępnych w bazie danych Eurostat znajdują się m.in. wskaźniki Giniego informujące o rozkładzie dochodów bez świadczeń socjalnych (G_{BS}) oraz informacje o rozkładzie dochodów bez świadczeń socjalnych, ale z uwzględnieniem emerytur (G_{BS+P}), alternatywny wskaźnik progresywności mógłby przyjąć następującą postać:

$$P = \left(1 - \frac{G_{BS+P}}{G_{BS}} \right) \cdot 100\%, \quad (10.2)$$

przy czym niemożliwe jest zinterpretowanie absolutnych wartości przyjmowanych przez tę miarę i indeks ten może być wykorzystany jedynie dla celów porównania sytuacji w różnych krajach. Relatywnie wyższe wartości oznaczają większą redystrybucję (większe wyrównanie dochodów w populacji przez uwzględnienie emerytur), a wskaźniki niższe sugerować mogą mniejsze wyrównanie dochodów przez wypłatę świadczeń emerytalnych. Poziom alternatywnych wskaźników progresywności dla krajów Unii Europejskiej w latach 2005–2013 przedstawia tabela 10.2.

Tabela 10.2. Poziom alternatywnego indeksu progresywności P w krajach UE w latach 2005–2013 (malejąco według wartości wskaźnika w 2013 r., dane w %)

Kraj	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
UE (28 krajów)	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	27,66	27,72	29,19	29,63
UE (27 krajów)	26,96	28,29	27,22	27,57	27,33	27,66	27,72	29,19	29,63
Grecja	27,86	26,58	26,92	28,31	29,55	28,92	31,41	35,68	39,94
Szwecja	24,66	23,84	27,54	35,82	36,24	38,52	39,78	37,98	38,39
Niemcy	32,59	36,05	31,43	34,46	34,74	35,2	35,50	36,58	35,82
Czechy	29,35	29,87	30,29	30,84	31,35	31,96	32,88	34,61	34,69
Węgry	29,13	25,77	29,51	30,04	31,91	33,27	31,60	32,02	32,95
Słowacja	29,87	27,74	33,18	33,58	31,48	30,72	30,30	30,88	31,48
Portugalia	19,34	19,65	20,78	22,51	22,88	23,40	23,46	30,77	31,31
Słowenia	27,93	28,47	28,54	28,47	28,93	29,22	29,58	30,16	30,61
Holandia	24,94	25,79	26,43	27,25	27,37	28,05	29,26	30,59	30,07
Austria	27,78	29,78	29,81	27,86	28,85	28,18	28,57	28,66	29,15
Polska	26,74	26,98	27,43	27,11	27,18	27,56	27,82	28,00	28,93
Włochy	29,05	29,56	29,08	29,89	28,54	29,36	29,17	28,21	28,83

Kraj	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Francja	30,85	33,33	32,26	27,25	26,9	26,22	25,75	27,71	28,83
Belgia	25,49	26,08	25,91	25,83	26,39	25,16	26,11	26,42	27,81
Finlandia	23,33	24,13	24,14	24,01	24,72	25,98	25,97	26,29	27,74
Rumunia	b.d.	b.d.	22,30	25,37	26,14	27,06	27,29	30,38	27,17
Wielka Brytania	20,11	20,39	20,24	20,62	21,89	21,64	21,35	26,40	26,97
Dania	19,55	22,17	21,68	23,28	30,61	25,93	25,00	26,97	26,60
Malta	24,69	23,21	24,26	22,12	22,98	22,72	25,30	25,53	25,57
Łotwa	22,90	20,35	19,49	16,10	17,75	23,38	26,39	25,53	24,61
Litwa	22,97	22,31	21,75	22,27	22,66	23,05	26,63	26,22	24,44
Estonia	23,28	23,42	23,03	23,98	23,95	25,53	25,52	25,05	24,38
Chorwacja	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	23,24	23,89	24,40	24,34
Luksemburg	26,21	26,23	26,14	25,45	24,68	24,62	25,60	26,15	23,03
Bułgaria	b.d.	33,52	24,80	21,13	22,63	23,13	22,04	24,42	22,40
Hiszpania	25,22	25,66	24,89	24,45	19,10	19,44	20,29	20,53	21,30
Cypr	18,85	18,30	15,01	18,72	18,27	20,99	22,93	22,32	21,29
Irlandia	14,17	13,4	13,07	13,28	13,37	13,17	14,23	14,02	15,05

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat.

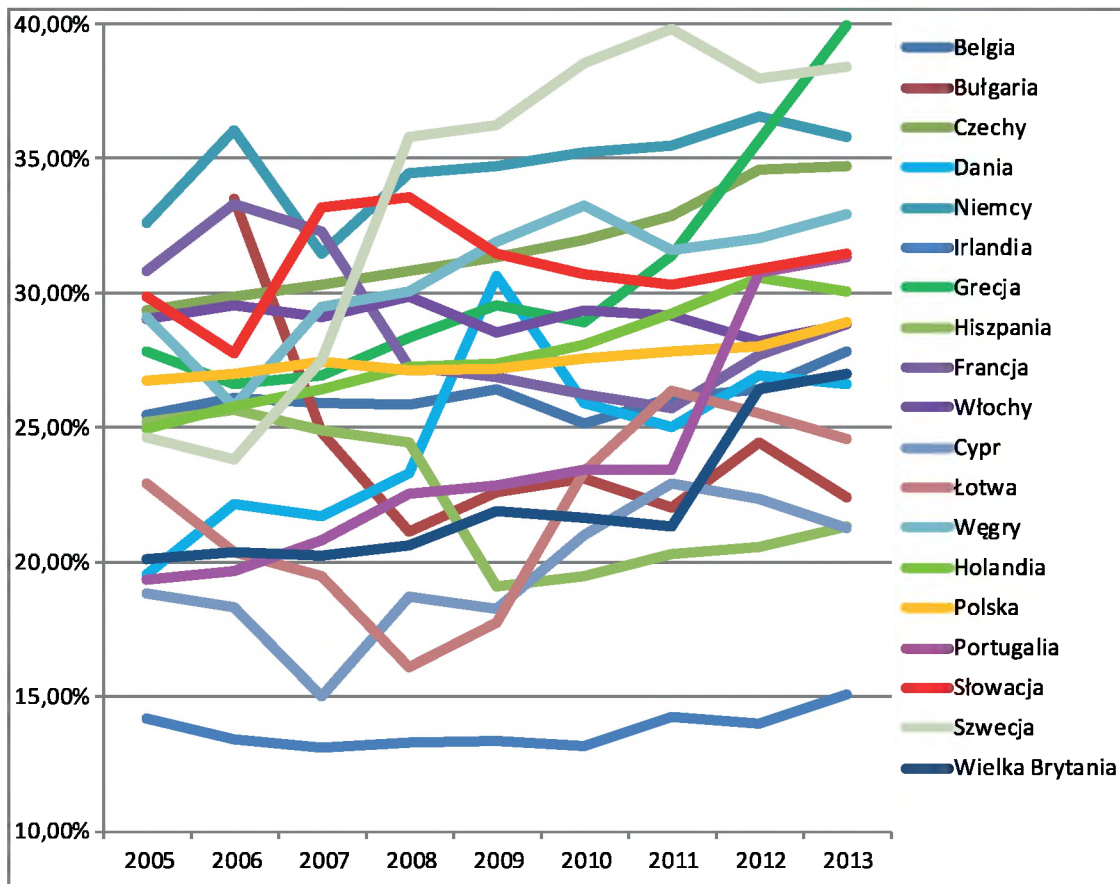
Alternatywny wskaźnik progresywności wykazuje znaczne zróżnicowanie między krajami oraz na przestrzeni analizowanego okresu. W 2013 r. najwyższymi indeksami charakteryzowały się Grecja, Szwecja, Czechy, Niemcy i Węgry (wskaźniki powyżej 32%), a najniższymi – Bułgaria, Hiszpania, Cypr i Irlandia (indeksy poniżej 23%). Sugeruje to, iż w pierwszej grupie krajów wypłata świadczeń emerytalnych powoduje większe wyrównanie dochodów w populacji niż w drugiej grupie krajów. Ponadto, podczas gdy Irlandia charakteryzuje się najniższą wartością wskaźnika w całym analizowanym okresie (poniżej 15,1%), miejsca innych krajów w rankingu zmieniają się niemal w każdym roku (rys. 10.2), sugerując różną siłę eliminowania nierówności dochodowych przez system emerytalny w kolejnych latach.

Alternatywny indeks progresywności P , informując o zakresie wygładzania poziomu dochodów przez świadczenia emerytalne, może dostarczać wstępnych sygnałów o możliwej redystrybucji emerytalnej. Warto jednak pamiętać, że jest on bardzo wrażliwy na udział emerytów w populacji. Aby zniwelować wpływ struktury

wiekowej, można oszacować skorygowany alternatywny indeks progresywności, którego propozycja wygląda następująco:

$$P' = \left[\left(1 - \frac{G_{BS+P}}{G_{BS}} \right) / (1 + R_{65+}) \right] \cdot 100\%, \quad (10.3)$$

gdzie R_{65+} oznacza udział osób w wieku 65+ w populacji.



Rysunek 10.2. Poziomy alternatywny indeks progresywności P w krajach UE w latach 2005–2013

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat.

Wartości skorygowanego alternatywnego indeksu progresywności P' w latach 2005–2013 dla krajów UE prezentuje tabela 10.3.

Tabela 10.3. Poziom skorygowanego alternatywnego indeksu progresywności P' w krajach UE w latach 2005–2013 (malejąco według wartości wskaźnika w 2013 r., dane w %)

Kraj	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
UE (28 krajów)	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	27,66	23,57	24,76	25,07
UE (27 krajów)	23,12	24,22	23,28	23,54	23,30	23,54	23,57	24,76	25,07
Grecja	23,77	22,68	22,99	24,18	25,24	24,68	26,82	30,41	33,96
Szwecja	21,01	20,29	23,42	30,41	30,71	32,59	33,57	31,97	32,21
Niemcy	28,34	31,29	27,26	29,81	29,98	30,27	30,39	31,19	30,40
Czechy	25,72	26,15	26,45	26,91	27,28	27,72	28,44	29,78	29,70
Portugalia	17,40	17,70	18,76	20,32	20,63	21,04	21,04	27,50	27,90
Węgry	24,56	21,60	24,63	25,01	26,50	27,56	26,20	26,55	27,30
Słowacja	25,62	23,73	28,28	28,58	26,81	26,16	25,81	26,24	26,68
Holandia	21,39	22,12	22,69	23,41	23,48	24,02	24,99	26,05	25,55
Słowenia	23,61	24,02	24,06	24,00	24,38	24,57	24,79	25,20	25,49
Włochy	25,91	26,35	25,87	26,59	25,37	26,10	25,88	25,01	25,47
Austria	23,68	25,34	25,32	23,65	24,47	23,93	24,27	24,31	24,68
Polska	22,99	23,18	23,59	23,29	23,33	23,63	23,84	23,91	24,60
Finlandia	20,44	21,15	21,17	21,06	21,69	22,79	22,80	23,06	24,34
Francja	25,81	27,80	26,86	22,67	22,36	21,78	21,37	22,94	23,78
Belgia	21,86	22,29	22,07	21,97	22,41	21,31	22,06	22,27	23,41
Wielka Brytania	17,40	17,61	17,46	17,74	18,80	18,56	18,29	22,58	23,01
Rumunia	b.d.	b.d.	19,13	21,69	22,30	23,07	23,15	25,73	22,98
Dania	17,26	19,48	19,04	20,44	26,81	22,56	21,61	23,17	22,70
Malta	21,66	20,31	21,19	19,28	19,99	19,70	21,88	21,97	21,89
Litwa	20,31	19,69	19,18	19,62	19,96	20,29	23,44	23,00	21,36
Chorwacja	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	20,01	20,57	21,01	20,93
Łotwa	19,76	17,48	16,67	13,75	15,12	19,88	22,44	21,67	20,84
Estonia	19,86	19,95	19,60	20,38	20,29	21,58	21,50	21,05	20,41
Luksemburg	22,73	22,69	22,55	21,89	21,20	21,13	21,98	22,39	19,67
Bułgaria	b.d.	28,90	21,29	18,13	19,39	19,77	18,76	20,68	18,86

Kraj	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Cypr	16,87	16,37	13,40	16,70	16,29	18,67	20,37	19,79	18,82
Hiszpania	21,52	21,87	21,20	20,81	16,21	16,46	17,12	17,28	17,88
Irlandia	12,22	11,56	11,28	11,46	11,52	11,33	12,23	12,00	12,84

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat.

Wartość skorygowanych indeksów ponownie znacznie się różni między krajami w całym analizowanym okresie. Do grupy krajów najlepiej wygładzających nierówności dochodowe przez wypłatę świadczeń emerytalnych należą Grecja, Niemcy, Szwecja i Czechy. Na drugim końcu plasują się ponownie: Bułgaria, Cypr, Hiszpania i Irlandia. Zestawienie poziomu alternatywnych indeksów progresywności oraz poziomu skorygowanych alternatywnych indeksów progresywności przyniosło zbieżne rezultaty, które przedstawia tabela 10.4.

Tabela 10.4. Kraje o najwyższych i najniższych alternatywnych indeksach progresywności oraz skorygowanych alternatywnych indeksach progresywności

	Alternatywny indeks progresywności	Skorygowany alternatywny indeks progresywności
Silniejsze wyrównanie dochodów w populacji dzięki wypłacie emerytur	$P > 32\%$ Grecja Szwecja Niemcy Czechy Węgry	$P' > 29\%$ Grecja Szwecja Niemcy Czechy
Słabsze wyrównanie dochodów w populacji dzięki wypłacie emerytur	$P < 23\%$ Bułgaria Hiszpania Cypr Irlandia	$P' < 19\%$ Bułgaria Cypr Hiszpania Irlandia

Źródło: opracowanie własne.

Uzyskane w drugim etapie analizy wyniki nie są jednak zbieżne z ustaleniami analizy poziomu zróżnicowania świadczeń, zgodnie z którą najbardziej redystrybucyjnymi systemami były systemy emerytalne występujące w Irlandii, Wielkiej Brytanii, Czechach, Danii i Szwajcarii, a najmniej różnicującymi poziom świadczeń (najmniej redystrybucyjnymi) – systemy funkcjonujące w Polsce, Niemczech, Hiszpanii, na Węgrzech i we Włoszech. Poszukując przyczyn stwierdzonych rozbieżności, odkryto, iż mogą być one konsekwencją słabej jakości danych zbieranych

w ramach badania EU-SILC, które nie pozwalają na uznanie publikowanych przez Eurostat wskaźników Giniego za dobrze odzwierciedlające faktyczne zróżnicowanie poziomu dochodów gospodarstw domowych². W konsekwencji odstąpiono od kolejnych modyfikacji indeksu progresywności, w tym uwzględniających relację poziomu emerytur publicznych w poszczególnych krajach, i podjęto decyzję o wykorzystaniu szacunkowych danych o wskaźnikach Giniego pochodzących z innych źródeł.

Zgodnie z danymi OECD, wskaźniki Giniego dla populacji emerytów³ kształtowały się dla wybranych krajów na poziomie od 0% do 29,1%, podczas gdy wskaźniki Giniego dla populacji osób pracujących mieściły się w przedziale 21,6–29,4% [OECD, 2013]. Obliczony na ich podstawie indeks progresywności systemu emerytalnego był najwyższy w Irlandii (100%), Wielkiej Brytanii (85,4%), Szwajcarii i Czechach (odpowiednio 68% i 62,2%). Najniższa progresywność została natomiast stwierdzona na Węgrzech (indeks progresywności na poziomie 0%), w Polsce i Portugalii (1%) oraz we Włoszech (1,4%). Co ciekawe, system szwedzki charakteryzuje się ujemnym indeksem, co wskazuje na jego regresywność, tj. większe zróżnicowanie wysokości emerytur publicznych niż dochodów osiągniętych przez osoby pracujące (tab. 10.5).

Tabela 10.5. Wskaźniki Giniego i indeks progresywności dla wybranych krajów OECD (kraje uporządkowane rosnąco według indeksu progresywności)

Kraj	Indeks Gini dla emerytów	Indeks Gini dla pracujących	Indeks progresywności
Szwecja	26,0	21,9	-18,7
Węgry	27,7	27,7	0,0
Polska	26,1	26,3	1,0
Portugalia	29,1	29,4	1,0
Włochy	23,4	23,8	1,4
Finlandia	21,3	21,6	1,5

² Na przykład, w badaniu przeprowadzonym w Polsce w 2011 r. 63,17% gospodarstw udzieliło jedynie częściowych informacji o uzyskiwanym dochodzie, a 14,15% gospodarstw nie udzieliło informacji o dochodzie do dyspozycji bez uwzględnienia transferów społecznych łącznie ze świadczeniami związanymi z wiekiem oraz rentami rodzinnymi [GUS, 2012, s. 35]. W celu ograniczenia wpływu braku odpowiedzi na wyniki, w badaniu EU-SILC stosuje się imputację danych.

³ Wymieniony wskaźnik obejmuje jedynie zróżnicowanie poziomu emerytur z systemu publicznego, a nie wszystkich dochodów uzyskiwanych przez osoby przebywające na emeryturze.

Kraj	Indeks Gini dla emerytów	Indeks Gini dla pracujących	Indeks progresywności
Holandia	23,4	24,4	3,9
Słowacja	22,4	26,0	13,9
Luksemburg	20,9	26,8	21,8
Hiszpania	19,8	26,2	24,5
Niemcy	18,0	24,6	26,8
Austria	18,2	25,3	27,9
Francja	17,1	24,5	30,4
Grecja	16,2	27,1	40,2
Dania	9,5	21,9	56,8
Belgia	9,8	22,9	57,0
Czechy	9,8	26,0	62,2
Szwajcaria	7,5	23,3	68,0
Wielka Brytania	3,8	26,0	85,4
Irlandia	0,0	26,1	100,0

Źródło: [OECD, 2013].

Bazując na danych OECD, możliwe było także przeanalizowanie różnic w przepływach emerytalnych netto dla kobiet i mężczyzn zarabiających 50%, 100% i 150% przeciętnego wynagrodzenia w krajach europejskich będących członkami tej organizacji (tab. 10.6). Przepływy te wyrażone zostały jako wielokrotność rocznych zarobków brutto uczestników wybranych grup dochodowych. Poza samą wielkością przepływów oszacowany został także poziom różnic w tych przepływach między osobami uboższymi i bogatszymi, tj. zarabiającymi 50% i 150% przeciętnej płacy (relacja wyznaczona odrębnie dla kobiet i mężczyzn), oraz poziom różnic w przepływach między kobietami i mężczyznami (odrębnie dla każdej z zadanych grup dochodowych).

Tabela 10.6. Przepływy emerytalne netto w publicznych systemach emerytalnych w wybranych krajach OECD (jako wielokrotność rocznych zarobków brutto)

Kraj	Przepływy emerytalne netto dla osób zarabiających wielokrotność przeciętnych rocznych wynagrodzeń						Relacja przepływów osób uboższych i bogatszych (0,5/1,5)		Relacja przepływów mężczyzny i kobiety otrzymującej to samo wynagrodzenie		
	0,5	1,0	1,5	0,5	1,0	1,5	M	K	0,5	1,0	1,5
	Mężczyźni (M)			Kobiety (K)							
Irlandia	13,8	6,9	4,6	15,7	7,9	5,2	3,00	3,02	0,88	0,87	0,88
Belgia	9,9	6,0	3,9	11,3	6,9	4,5	2,54	2,51	0,88	0,87	0,87
Wielka Brytania	8,6	4,9	3,4	9,4	5,4	3,7	2,53	2,54	0,91	0,91	0,92
Czechy	12,0	7,1	5,5	14,0	8,2	6,3	2,18	2,22	0,86	0,87	0,87
Dania	14,4	8,8	7,0	16,1	9,9	7,8	2,06	2,06	0,89	0,89	0,90
Słowenia	13,5	8,5	7,7	17,3	10,9	9,9	1,75	1,75	0,78	0,78	0,78
Szwajcaria	10,7	9,4	6,3	12,5	10,9	7,3	1,70	1,71	0,86	0,86	0,86
Luksemburg	18,6	12,7	11,1	21,4	14,6	12,7	1,68	1,69	0,87	0,87	0,87
Grecja	11,9	8,4	7,3	13,3	9,4	8,1	1,63	1,64	0,89	0,89	0,90
Estonia	10,1	7,5	6,5	12,8	9,4	8,2	1,55	1,56	0,79	0,80	0,79
Francja	9,7	8,3	6,6	11,6	9,9	7,9	1,47	1,47	0,84	0,84	0,84
Finlandia	10,0	7,6	7,0	11,8	9,0	8,3	1,43	1,42	0,85	0,84	0,84
Holandia	14,6	12,1	10,8	16,7	14,0	12,4	1,35	1,35	0,87	0,86	0,87
Austria	9,8	8,3	7,4	10,8	9,1	8,2	1,32	1,32	0,91	0,91	0,90
Portugalia	9,7	7,3	7,5	11,2	8,5	8,4	1,29	1,33	0,87	0,86	0,89
Włochy	10,9	9,5	8,9	12,5	10,8	10,1	1,22	1,24	0,87	0,88	0,88
Niemcy	7,4	6,7	6,1	8,6	7,8	7,1	1,21	1,21	0,86	0,86	0,86
Hiszpania	12,0	10,8	10,2	14,0	12,6	11,9	1,18	1,18	0,86	0,86	0,86
Słowacja	9,9	8,8	8,5	11,7	10,4	10,0	1,16	1,17	0,85	0,85	0,85
Szwecja	9,8	7,4	8,6	10,9	8,3	9,6	1,14	1,14	0,90	0,89	0,90
Polska	6,5	6,2	6,1	7,7	7,3	7,2	1,07	1,07	0,84	0,85	0,85
Węgry	8,8	8,8	8,7	10,5	10,5	10,3	1,01	1,02	0,84	0,84	0,84

Źródło: [OECD, 2013].

Analiza przepływów emerytalnych netto wskazuje na występowanie redystrybucji od mężczyzn do kobiet we wszystkich analizowanych krajach. Przepływy emerytalne netto mężczyzn stanowiły od 78% (Słowenia) do 91–92% (Wielka Brytania) przepływów emerytalnych kobiet otrzymujących wynagrodzenie na tym samym poziomie. Większe różnice w przepływach emerytalnych netto między kobietami i mężczyznami występują ponadto w Estonii, Francji, Polsce, Finlandii, Słowacji i na Węgrzech, a stosunkowo niższe – w Austrii, Szwecji, Grecji i Danii. Różnice w przepływach ze względu na płeć są prawdopodobnie konsekwencją nieuwzględniania w formułach emerytalnych różnic w długości życia kobiet i mężczyzn, które istotnie wpływają na aktuarialną wartość świadczeń uwzględnianą przy wyznaczaniu przepływów emerytalnych netto, a także mogą wynikać z ujmowania w formułach emerytalnych tzw. okresów „nieskładkowych”, które częściej dotyczą kobiet.

Ponadto, we wszystkich badanych systemach emerytalnych występuje redystrybucja w kierunku osób uboższych, choć jej zakres znacznie się różni między krajami. Największa różnica między przepływami emerytalnymi dla osób zarabiających 50% i 150% przeciętnego wynagrodzenia występuje w Irlandii (3-krotnie wyższe przepływy emerytalne netto osób ubogich niż osób bogatych, zarówno w grupie kobiet, jak i mężczyzn), a najmniejszą różnicą w wielkości przepływów emerytalnych netto między uczestnikami uboższymi i bogatszymi charakteryzuje się system węgierski (różnica jest w tym przypadku minimalna – ubożsi otrzymują 1,01–1,02-krotność przepływów emerytalnych netto osób bogatszych). Do krajów dokonujących silnej redystrybucji pomiędzy różne grupy dochodowe należą także Belgia, Wielka Brytania, Czechy i Dania, a na drugim końcu znajdują się, poza Węgrami, Szwecja, Słowacja, Hiszpania i Polska.

Uwzględniając wszystkie informacje, uzyskane z analizy poziomu zróżnicowania stóp zastąpienia, indeksów progresywności oraz przepływów emerytalnych netto, wskazać można ostatecznie następujące kraje, które charakteryzują się wysoką redystrybucyjnością w ramach publicznych systemów emerytalnych:

- Irlandia,
- Wielka Brytania,
- Czechy,

oraz te, których systemy emerytalne charakteryzują się redystrybucją najsłabszą:

- Węgry,
- Szwecja,
- Polska.

W przypadku pierwszej grupy krajów występujące w ich publicznych systemach formuły obliczania świadczeń bazują na jednolitych (*flat-rate*) emeryturach państwowych (Irlandia i Wielka Brytania) lub na silnie redystrybucyjnej formule zdefiniowanego świadczenia (Wielka Brytania i Czechy), uzupełnianych systemami emerytur pracowniczych (pracowniczych programów emerytalnych) i indywidual-

nych. W systemie irlandzkim emerytura państwowa wynosi 37% przeciętnych zarobków, a w systemie brytyjskim – 16% przeciętnych zarobków. Dochody emerytów irlandzkich uzupełniane są świadczeniami z dodatkowych, indywidualnych planów emerytalnych (ta część znajduje się poza systemem publicznym), natomiast w Wielkiej Brytanii bazowa emerytura państwowa uzupełniana jest publiczną emeryturą zależną od zarobków (formuła zdefiniowanego świadczenia z silną częścią redystrybucyjną), a najubożsi emeryci otrzymują dodatkowo nieopodatkowane zasiłki (*Pension Credit*) [OECD, 2013, s. 278 i 358]. Czeski publiczny system składa się z emerytur obywatelskich (9% przeciętnych zarobków) uzupełnionych świadczeniami obliczanymi według silnie progresywnej formuły zdefiniowanego świadczenia. Część zależna od zarobków oferuje 1,5% uśrednionych zarobków danego ubezpieczonego za każdy rok pracy. W formule emerytalnej nie ma parametrów demograficznych, a jej wysokość nie jest uzależniona od wieku przejścia na emeryturę (wiek emerytalny jest różny dla kobiet i mężczyzn). Minimalna emerytura wynosi ok. 12% przeciętnej płacy [OECD, 2013, s. 235].

Grupa systemów o najniższej zaobserwowanej redystrybucji obejmuje natomiast kraje, w których występuje formuła zdefiniowanej składki, zarówno w części niefinansowej (repartycyjnej), jak i finansowej (kapitałowej) (Polska i Szwecja). W obu wymienionych systemach wysokość świadczeń zależy od wielkości zgromadzonego kapitału (FDC) i uprawnień emerytalnych (NDC) oraz wieku przejścia na emeryturę. Występują przy tym gwarancje dopłat do emerytur minimalnych, których limit w Polsce odpowiada ok. 25%, a w Szwecji ok. 24% przeciętnych zarobków [OECD, 2013, s. 344]. Węgry również posiadały dwufilarowy publiczny system emerytalny, zawierający elementy kapitałowe oparte na formule zdefiniowanej składki (obowiązkowe fundusze emerytalne). Jednak w latach 2008–2010 podjęto decyzję o „otwarciu”, a następnie znacjonalizowaniu części finansowej i przeniesieniu kapitałów emerytalnych do części niefinansowej⁴. W konsekwencji na Węgrzech funkcjonuje obecnie system znacznie bardziej repartycyjny, oparty na formule zdefiniowanego świadczenia (DB). Za każdy rok pracy należna jest pewna stopa procentowa wcześniejszych zarobków, przy czym najwyższa stopa przysługuje za pierwszych 10 lat stażu (w sumie 33% średnich zarobków), a najniższa za każdy rok stażu powyżej 25 lat aż do 35 lat (1% zarobków za każdy rok pracy). Za pozostałe okresy stażu naliczane jest 1,5–2% wcześniejszych zarobków za każdy rok pracy [OECD, 2013, s. 263].

⁴ Do października 2008 r. obowiązkowy system emerytalny zawierał także element kapitałowy. Później uczestnictwo w funduszach emerytalnych stało się dobrowolne dla osób wchodzących na rynek pracy. W 2010 r. zawieszono przekazywanie składek do części kapitałowej oraz umożliwiono występowanie z II filara i przetransferowanie zgromadzonego kapitału do części repartycyjnej [Bielawska, 2013, s. 142].

Przeprowadzona w niniejszym rozdziale analiza redystrybucyjności europejskich systemów emerytalnych dostarczyła wielu symptomów występowania i kierunków redystrybucji w konkretnych krajach, choć informacje na temat jej poziomu bywały czasami rozbieżne, biorąc pod uwagę wyniki pomiarów z wykorzystaniem różnych miar. Poczynione obserwacje pozwalają podejrzewać występowanie bardzo wysokiej lub niskiej redystrybucji w przypadku kilku wymienionych wcześniej systemów emerytalnych.

Dokonany powyżej pomiar oraz zidentyfikowane problemy w zakresie oceny redystrybucji i interpretacji uzyskanych wyników, prowokują następujące pytania, które mogą wyznaczać kierunki dalszych badań w tym zakresie:

- 1) Jakie cechy systemów emerytalnych Irlandii, Wielkiej Brytanii i Czech powodują, że ich bazowe systemy emerytalne charakteryzują się najwyższą redystrybucją dochodową?
- 2) Czy redystrybucja ta ma miejsce na etapie opłacania składek, czy obliczania i wypłaty świadczeń emerytalnych?
- 3) Jakie narzędzia zostały wykorzystane do zmniejszenia ekwiwalentności publicznych systemów emerytalnych?
- 4) Kto jest beneficjentem transferów redystrybucyjnych? Czy redystrybucja w kierunku tych grup jest intencjonalna?
- 5) Jakie są źródła finansowania transferów redystrybucyjnych? Czy obciążane są nimi pokolenia podatników, czy ogół ubezpieczonych w danym systemie?
- 6) Jakie cechy publicznych systemów emerytalnych w Polsce i Szwecji powodują, że znacznemu ograniczeniu uległa w nich redystrybucja dochodowa?
- 7) Które grupy uczestników systemów emerytalnych w Polsce i Szwecji są beneficjentami transferów redystrybucyjnych?
- 8) Jakie narzędzia redystrybucyjne stosowane są w systemach o finansowej i niefinansowej zdefiniowanej składce?