



KANCELARIA  
SENATU

BIURO ANALIZ,  
DOKUMENTACJI  
I KORESPONDENCJI

Analiza dotycząca  
ewolucji systemu  
zabezpieczenia  
emerytalnego  
w Japonii  
(ze wskazaniem rozwiązań  
przydatnych dla Polski)

Opinie  
i ekspertyzy

OE-317

WARSZAWA 2020

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia. Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów. Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii Senatu dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 880 ze zm.) i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych. W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego zezwolenia Kancelarii Senatu.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2020

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji  
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokolowska  
tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,  
e-mail: Agata.Karwowska-Sokolowska@senat.gov.pl

Wicedyrektor – Danuta Antoszkiewicz  
tel. 22 694 93 21,  
e-mail: Danuta.Antoszkiewicz@senat.gov.pl

Dział Analiz i Opracowań Tematycznych  
tel. 22 694 95 33, fax 22 694 94 28  
Redaktor prowadzący – Robert Stawicki

Opracowanie graficzno-techniczne  
Centrum Informacyjne Senatu  
Dział Wydawniczy

Kancelaria Senatu  
grudzień 2020

# Analiza dotycząca ewolucji systemu zabezpieczenia emerytalnego w Japonii (ze wskazaniem rozwiązań przydatnych dla Polski)

## Wprowadzenie

Kwestia starzenia się społeczeństw to jeden z największych problemów, z którymi rządy państw wysokorozwiniętych będą musiały się zmierzyć w nadchodzących dekadach. Świadomość nieuchronności tego problemu sprawia, że stanowi on przedmiot poważnych analiz nie tylko poszczególnych krajów, ale również organizacji międzynarodowych (OECD<sup>1</sup>, Banku Światowego<sup>2</sup>, Organizacji Narodów Zjednoczonych<sup>3</sup> oraz jej organizacji wyspecjalizowanych jak Międzynarodowa Organizacja Pracy<sup>4</sup> czy Światowa Organizacja Zdrowia<sup>5</sup>, organizacji regionalnych<sup>6</sup> itd.).

---

<sup>1</sup> Rouzet, D., et al. (2019), *Fiscal challenges and inclusive growth in ageing societies*, OECD Economic Policy Papers, No. 27, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c553d8d2-en>.

<sup>2</sup> Bank Światowy również jest częścią tzw. „rodziny ONZ”, ze względu na pełną samodzielność wymieniony w zestawieniu oddzielnie. Bussolo Maurizio, Koettl Johannes, Sinnott Emily, 2015. *Golden Aging: Prospects for Healthy, Active, and Prosperous Aging in Europe and Central Asia*. Washington, DC: World Bank. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22018> License: CC BY 3.0 IGO.

<sup>3</sup> United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019). *World Population Ageing 2019: Highlights* (ST/ESA/SER.A/430).

<sup>4</sup> Peter Auer, Mariàngels Fortuny, *Ageing of the labour force in OECD countries: economic and social consequences*, Employment Paper 2000/2, ILO.

<sup>5</sup> World Health Organization, Global Health and Aging, [https://www.who.int/ageing/publications/global\\_health.pdf](https://www.who.int/ageing/publications/global_health.pdf).

<sup>6</sup> European Commission, *The 2018 Ageing Report, Economic and Budgetary projections for the EU members States*, Institutional Paper 079.

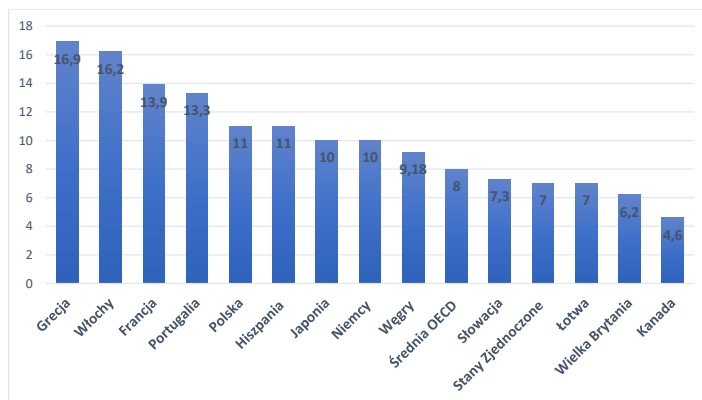
Proces ten wynika z naturalnych uwarunkowań następujących cykli rozwojowych gospodarki<sup>7</sup> i powiązanych z nimi przemian społecznych.

Starzenie się populacji znacząco wpływa na wszystkie obszary życia społecznego: procesy gospodarcze, systemy emerytalne, zdrowotne, a nawet struktury własnościowe. Zmniejszająca się liczba ludności w wieku produkcyjnym i rosnąca liczba starszych niepracujących dorosłych wymuszają daleko idące zmiany w polityce gospodarczej i stanowią wyzwanie dla systemu emerytalnego.

Obecnie 28% ludności Japonii jest w wieku powyżej 65 lat. Kraj ten stanowi swoiste pole doświadczalne dla wyzwań związanych ze starzeniem się społeczeństw. Warto podkreślić, że problem ten **nie jest zawężany jedynie do kwestii zabezpieczenia emerytalno-finansowego, ale stanowi kompleks strategii obejmujących kwestie społeczne, polityczne, medyczne, kulturalne, infrastrukturalne (zmiana strukturalna gospodarstw domowych) i technologiczne.**

Japonia cieszy się największą średnią długością życia na świecie przy stosunkowo niskich kosztach opieki zdrowotnej (7,9% jej produktu krajowego brutto przeznaczane jest na opiekę zdrowotną w porównaniu z 16% w Stanach Zjednoczonych). Co ciekawe, wydatki ponoszone na system emerytalny względem PKB, na tle innych krajów, specjalnie się nie wyróżniają (porównaj Tabela 1). Choć przewyższają średnią dla krajów OECD, to Japonii jest daleko do „liderów” zestawienia, jak Grecja czy Włochy.

Tabela .1 Wydatki na system emerytalny (w % względem PKB w wybranych krajach)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych OECD

<sup>7</sup> Chodzi nie o cykle koniunkturalne, ale o kolejne fazy rozwoju gospodarczego (w nauce podejście nazywane teorią modernizacji), które przynosiły wzrost dobrobytu, wydłużanie i zwiększanie jakości życia, spadek śmiertelności niemowląt itd. Zmianom tym towarzyszyła również transformacja świadomości społeczeństw (zmiana modelu rodziny - małodzieństwo, przesuwanie wieku rodzenia pierwszego dziecka itd.).

Jednak problem starzenia się społeczeństwa to nie tylko problem natury finansowej. Szybko rosnąca najstarsza część populacji, najbardziej narażona zdrowotnie, powoduje wzrost kosztów opieki długoterminowej<sup>8</sup> i niedobory siły roboczej. Promocja zdrowia, zapobieganie niepełnosprawności fizycznej i psychicznej, opieka nad osobami z problemami poznawczymi (demencja) to obecnie priorytetowe programy polityczne i badawcze. Japońskie ministerstwo zdrowia szacuje, że do 2025 roku 7,3 miliona osób będzie wymagało opieki długoterminowej z powodu demencji. Co ciekawe, w Japonii problemy te rozwiązywane są bez prób zachęcania do imigracji zarobkowej. Jak dotąd, w przeciwieństwie do krajów europejskich, Japonia nie rekrutowała aktywnie zagranicznych pracowników. Systemy emerytalne, zdrowotne i opieki długoterminowej są stale reformowane, aby dostosować je do zachodzących zmian demograficznych, ekonomicznych i społecznych.

Doświadczenia Japonii – stanowiącej niejako poligon doświadczalny przemian, które nas czekają, mogą być niezwykle przydatne dla państw, które z omawianym problemem mierzą się w niedalekiej przyszłości.

Po pierwsze dlatego, że uznając starzenie się społeczeństwa za krytyczny problem społeczny w ciągu ostatnich dwóch dekad, Japonia wdrożyła kilka nowatorskich pomysłów, które przybrały postać polityk państwa. Chodzi o zmiany instytucjonalne i strukturalne finansowania szeroko rozumianych obciążeń socjalnych (system emerytalny, opieka nad niepełnosprawnymi, pomoc medyczna, opieka domowa dla osób starszych itd.). Na przykład: aby ograniczyć rosnące w zawrotnym tempie koszty opieki długoterminowej Japonia włączyła usługi zapobiegania niepełnosprawności (np. doradztwo w przedmiocie zdrowego odżywiania, oferty aktywności sportowej) do świadczeń opieki długoterminowej już w 2005 r. i bada skuteczne sposoby utrzymania zdolności funkcjonalnych osób starszych i promowania aktywnego trybu życia.

Po drugie, polityka zabezpieczenia emerytalnego stanowi tylko część bardzo rozbudowanej polityki senioralnej. Zachodzące zmiany demograficzne mają bardzo istotne konsekwencje w wymiarze społecznym (np. zmiana struktury gospodarstw domowych, utrudnione utrzymywanie relacji społecznych, problemy wykluczenia). Japończycy podchodzą do tego problemu niezwykle poważnie. Na przykład: promocja odpowiednich form architektonicznych, które

---

<sup>8</sup> Opieka długoterminowa (ang. *long term care – LTC*) - obejmuje różnorodne usługi mające na celu zaspokojenie potrzeb zdrowotnych lub osobistych osób w długim okresie. Są one świadczone, gdy starsze osoby nie są już w stanie samodzielnie wykonywać codziennych czynności.

uwzględnią włączenie tradycyjnych zwyczajów sąsiedzkich do nowoczesnych budynków mieszkalnych: takich jak „kairan-ban” (wzajemne informowanie się sąsiadów o lokalnych wydarzeniach) czy „engawa” (stworzenie specjalnych, wspólnych przestrzeni lokatorskich, które pozwolą podtrzymać więzi lokatorom). Podejście to wynika z doświadczeń związanych z narastającymi problemami izolacji osób starszych, zwłaszcza w miastach, gdzie zanikły tradycyjne modele rodziny.

Po trzecie, wysoki poziom aktywności zawodowej wśród starszych Japończyków może dostarczyć informacji na temat starzejących się społeczeństw. Przewidując strukturę demograficzną społeczeństwa, w którym jedna na trzy osoby jest w wieku 65+, Japonia wdraża politykę zachęcającą osoby starsze do angażowania się w życie społeczno-gospodarcze.

Japonia stanowi w tym kontekście przykład bardzo symptomatyczny. Z jednej strony możemy śledzić tam procesy starzenia się społeczeństwa w tempie i skali dotychczas nieobserwowanej<sup>9</sup>. Sprawia to, że system zabezpieczenia społecznego jest głównym, strukturalnym przedmiotem troski japońskiego rządu.

Z drugiej strony możemy obserwować skuteczność środków wdrażanych przez rząd japoński. Niniejsza analiza bada ewolucję japońskiego systemu emerytalnego i przedstawia wnioski jakie mogą być przydatne przy kształtowaniu polityki emerytalnej w Polsce.

## Założenia i różnice – porównanie Polski i Japonii

Podejmując się analizy porównawczej między Japonią i Polską należy wziąć pod uwagę szereg uwarunkowań społeczno-kulturowych. Są one na tyle istotne, że prosty transfer rozwiązań w niektórych obszarach nie jest możliwy do zrealizowania. Różnice między oboma krajami zostały podzielone na: ekonomiczne i kulturowo-obyczajowe.

---

<sup>9</sup> Obecna struktura demograficzna spowodowana jest powojennym tzw. „baby boom”, który przypadł na lata 1945-47, wysoką spodziewaną długością życia, niską dzietnością (współczynnik zastępowania pokoleniowego nie jest utrzymywany już od 1974 r.) oraz uwarunkowaniami społeczno-kulturowymi (dominacja czynnika ekonomicznego nad sprawami osobistymi, w Japonii ok. 25% populacji w wieku 18-39 lat nie miało żadnego doświadczenia seksualnego). Zob. Shibuya Kenji, *First national estimates of virginity rates in Japan*. The University of Tokyo, 2019.

## 1. Różnice ekonomiczne

- Gospodarka japońska to obecnie trzecia gospodarka świata o bardzo korzystnej dla siebie strukturze wytwarzanych towarów<sup>10</sup>. Gospodarka Polski, choć w ramach nomenklatury OECD zaliczana jest do tzw. krajów rozwiniętych, nie jest w stanie wytwarzać dóbr o tak wysokiej wartości dodanej jak Japonia (w Polsce mamy do czynienia z dużym wolumenem produkcji, przy umiarkowanej wartości).
- Choć różnica PKB *per capita* według cen stałych<sup>11</sup> między obydwojema krajami jest ogromna (Polska - ok. 15 tys. USD – Japonia - ok. 40 tys. USD), to według parytetu siły nabywczej (ang. *PPP purchasing power parity*) wyraża się ona stosunkiem ok. 30 tys. do ok. 43 tys. USD. Wynika to z różnicy siły nabywczej dolara w obu gospodarkach. Pomimo, że polska gospodarka w ciągu roku wytwarza dobra i usługi warte 590 mld USD, to ze względu na niskie ceny i koszty (a więc wysoką siłę nabywczą) traktowana jest jakby wytwarzała 1290 mld USD<sup>12</sup> - taka jest realna siła polskiej gospodarki. Uproszczając, za 100 USD możemy zdecydowanie więcej towarów nabyć w Warszawie niż w Tokyo. Przykładowo, lepiej jest zarabiać 1000 USD w Warszawie niż 1500 USD w Tokyo. Nominalnie osoba mieszkająca w Warszawie jest biedniejsza, ale według parytetu siły nabywczej pieniądza jest bogatsza, gdyż posiadając mniej środków finansowych, może nabyć więcej towarów.
- Różnica w wartości dodanej w światowym łańcuchu produkcji. Gospodarka japońska znajduje się w najbardziej dochodowej części światowych łańcuchów produkcji, podczas gdy Polska zajmuje wciąż niską pozycję. Wynika to z faktu, że Japonia wytwarza wysoko przetworzone produkty, a części procesów produkcyjnych, które generują największą wartość (badania, rozwój, innowacje, marketing, projektowanie, serwis, tzw. „upgrade” – to

---

<sup>10</sup> Wytwarzanie i eksport dóbr zaawansowanych technologicznie, o wysokiej wartości dodanej pozostawianej w gospodarce narodowej.

<sup>11</sup> PKB w cenach stałych odnosi się do poziomu produktu krajowego brutto (PKB) wyrażonego w kategoriach cenowych danego okresu bazowego (zwykle roku). Mierzenie PKB w cenach stałych zamiast w cenach bieżących usuwa wpływ zmian cen. Tym samym, pokazuje realne zmiany wielkości PKB (eliminujemy przypadki, w których PKB rośnie ponieważ wzrosły ceny produktów, mimo, że sama produkcja nie wzrosła).

<sup>12</sup> Dane: za World Bank.

czynności niepowtarzalne i kosztowne) są ulokowane w samej Japonii. Tymczasem gospodarka polska mimo, że wytwarza dużo produktów to dostarczają one mało wartości dodanej, gdyż obejmuje to etapy cyklu życia produktu o najniższej wartości dodanej – wytwarzanie, składanie, montaż (czynności te są czynnościami powtarzalnymi, łatwo zastępowalnymi i tanimi). **Stąd różnica w wynagrodzeniach i co za tym idzie w wysokości emerytur**<sup>13</sup>.

- Struktura własności – właścicielami japońskich koncernów i większości środków produkcji są sami Japończycy, oznacza to, że gospodarka nie zmagą się z problemem tzw. odpływu kapitału w postaci transferów zysków. Ma to kluczowe znaczenie w procesie planowania finansowania zabezpieczenia emerytalnego. W odpowiedzi na rosnący udział kapitału zagranicznego rząd japoński w 2020 roku wprowadził nowe ograniczenia dla bezpośrednich inwestycji zagranicznych w strategicznych sektorach.
- Wartość eksportu – Japonia jest czwartym eksporterem świata (w 2019 r. wartość eksportu to 700 mld USD, zaś w wypadku Polski to 260 mld USD). Eksportuje towary zaawansowane technologicznie. Oznacza to, że Japonia ma dodatni bilans handlowy i cieszy się stabilnym, długookresowym **napływem kapitału** związanego z zakupem japońskich produktów.

Pomimo, że podobnych różnic można wymieniać więcej, powyżej przedstawione mają kluczowe znaczenie dla zrozumienia warunków kształtowania japońskiej polityki.

## 2. Różnice społeczno-kulturowe

- Społeczeństwo japońskie uznawane jest za bardzo tradycyjne. Oparte jest na typowo azjatyckich wartościach: komunitarianizmie, hierarchiczności, samodyscyplinie, silnym poczuciu

---

<sup>13</sup> Problem różnicy wynagrodzeń jest bardziej skomplikowany, jednak wysokość wartości dodanej w danej gospodarce narodowej ma ogromny wpływ na ich kształtowanie. Tłumaczy to zjawisko, w którym kasjer w Polsce i w Niemczech wykonując tę samą pracę, u tego samego pracodawcy uzyskuje różne wynagrodzenie. Wynika to z faktu, że gospodarka niemiecka wytwarza więcej „wartości” (np. Volkswagen projektuje innowacyjny typ silnika, który jest później montowany w fabryce w Polsce). Większa część wartości dodanej pozostaje w Niemczech i jest tam dzielona.



wspólnoty, rodzinie (familizm), harmonii itd. Podejście to jest dalekie od europejskiego indywidualizmu i liberalizmu.

- W Japonii nie występuje zinstytucjonalizowany kościół oparty na wspólnym kanonie. Pełni on więc bardzo ograniczone funkcje społeczne, wręcz znikome w kategoriach podtrzymywania więzi społecznych (jest to przeciwieństwo Polski, gdzie kościół odgrywa w wielu obszarach dużą rolę kształtowania i podtrzymywania uczestnictwa w życiu społecznym). Stąd w Japonii bardzo rozbudowane są formy społecznych interakcji (sąsiedzkie, korporacyjne). Szczególnego znaczenia nabiera to w kontekście osób starszych.
- Kultura pracy w Japonii jest pochodną wyznawanych wartości, zwłaszcza tych, które odnoszą się do komunitarianizmu i samodyscypliny. Sprawia to, że Japończycy wykazują się niezwykle efektywnością zarówno w wymiarze ilościowym jak i jakościowym, jednak ma to również swoje negatywne skutki społeczne, gdyż przybiera wręcz postać choroby cywilizacyjnej.
- Do najważniejszej różnicy kulturowej w kontekście ewolucji systemu emerytalnego należy z pewnością **skłonność do oszczędzenia**. O ile gospodarki europejskie oparte są w zasadzie na idei konsumpcji i kredytowaniu, o tyle Japończycy wykazują bardzo wysoką skłonność do oszczędzania<sup>14</sup>. Pozwala to nie tylko na bardziej stabilne planowanie przyszłości, ale również tworzy naturalny zasób inwestycyjny.
- W Japonii w ramach prawa spadkowego obowiązywała zasada primogenitury – najstarszy syn obejmował cały spadek. Wraz z majątkiem na najstarszego syna przechodził również obowiązek utrzymywania rodziców. W związku z tym, tradycyjnie to żony najstarszych synów opiekowały się rodzicami. Zasada ta została zniesiona po II wojnie światowej. Jednak dopiero lata 80-te i 90-te XX wieku przyniosły poważne zmiany obyczajowe, co spowodowało stworzenie systemu tzw. opieki długoterminowej.

---

<sup>14</sup> Patrz: Tabela 2.

Tabela 2. Porównanie Polski i Japonii

	Polska	Japonia
<b>Ludność</b>	38 282 325	125 504 472
<b>Mediana wiekowa<sup>15</sup></b>	41,9 lat	48,6 lat
<b>Spodziewana długość życia</b>	78,3 lat	86 lat
<b>PKB (PPP) per capita</b>	29 600 USD	42 900 USD
<b>PKB per capita</b>	15 592 USD	40 426 USD
<b>Liczba mieszkańców 65+</b>	18,72%	29,18%
<b>Wiek emerytalny dla mężczyzn</b>	65	63-65
<b>Wiek emerytalny dla kobiet</b>	60	63-65
<b>Oszczędności względem PKB</b>	21%	28%
<b>Zadłużenie względem PKB</b>	60%	266%
<b>Rachunek Obrotów Bieżących</b>	+0,5%	+3,6%

Źródło: IMF, World Bank, WTO

Struktura wiekowa ludności Japonii zmienia się już od dekad (jak już wspomniano, wskaźnik zastępowalności pokoleń został utracony w 1974 roku) i weszła w fazę, którą powszechnie w literaturze nazywa się „super-aging” (super-starzejące się społeczeństwo). Obecnie 28% ludności Japonii ma powyżej 65 lat. Współczynnik udziału osób powyżej 65 lat do ogółu populacji w Polsce w latach 2009-2019 wzrósł o ponad 4%. Pod względem tempa starzenia się społeczeństwa Polska zajęła w UE czwarte miejsce za Finlandią (5,1%), Czechami (4,7%) i Maltą (4,5%)<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Wskaźnik, który dzieli równo populację na dwie liczbowo grupy; to znaczy, połowa ludzi jest młodsza, a połowa starsza.

<sup>16</sup> Dane: za Eurostat.

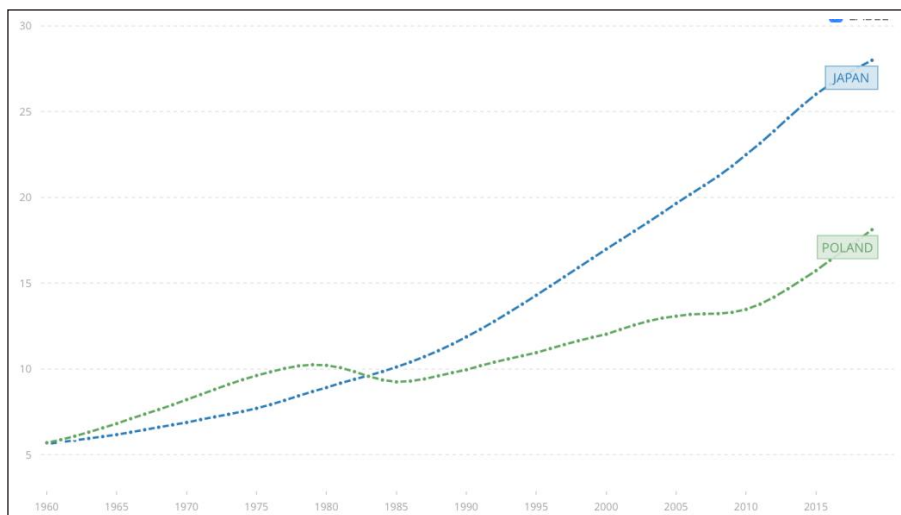
Tabela 3. Struktura wiekowa Polski i Japonii

Przedział wiekowy	Polska	Japonia
0-14	14,83% M: 2 918 518 / K: 2 756 968	12,49% M: 8 047 183 / K: 7 623 767
15-24	9,8% M: 1 928 637 / K: 1 823 894	9,47% M: 6 254 352 / K: 5 635 377
25-54	43,33% M: 8 384 017 / K: 8 203 646	36,8% M: 22 867 385 / K: 23 317 140
55-64	13,32% M: 2 424 638 / K: 2 675 351	12,06% M: 7 564 067 / K: 7 570 732
65+ <sup>17</sup>	18,72% M: 2 867 315 / K: 4 299 341	29,18% M: 16 034 973 / K: 20 592 496

Źródło: Opracowanie własne na podstawie CIA Factbook

W Polsce przychody Funduszu Emerytalnego w 2020 roku wyniosą 148,8 mld zł - co stanowi 11% PKB - a wydatki z FE - 177,4 mld zł. Na Rysunku nr 1 (poniżej) wyraźnie widać jak przyrost demograficzny w Polsce w latach 1982-83 (przyrost naturalny powyżej 350 tys. rocznie) pozwolił na „odłożenie” w czasie problemu starzenia się społeczeństwa.

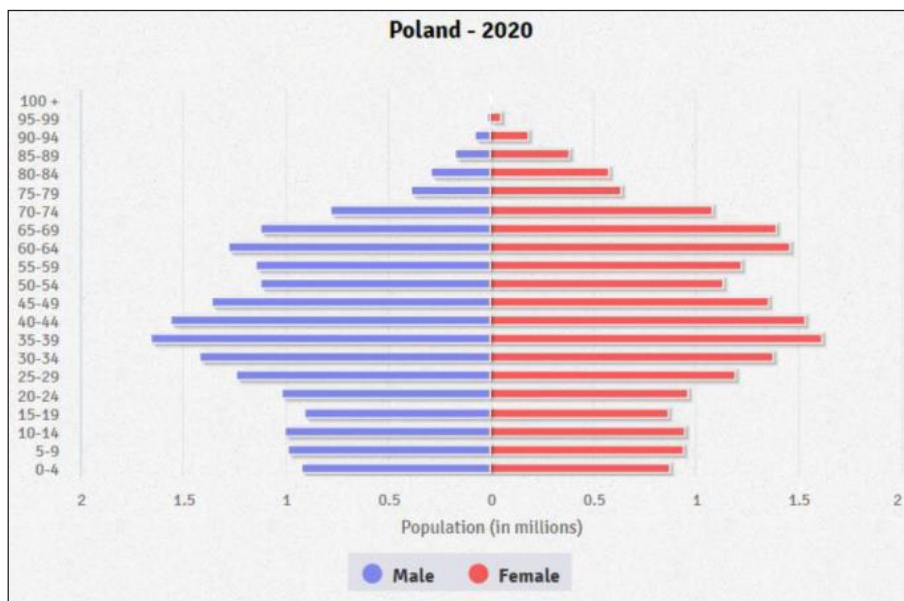
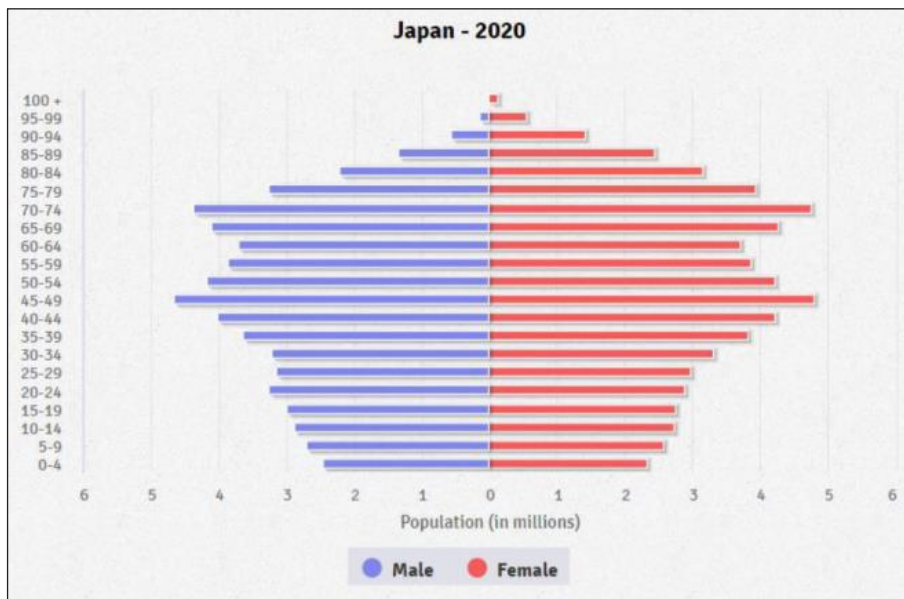
Rysunek 1. Udział procentowy osób powyżej 65 roku życia w ogóle społeczeństwa



Źródło: Bank Światowy

<sup>17</sup> Szacunkowe dane za rok 2020.

Rysunek 2. Piramida wiekowa Polski i Japonii

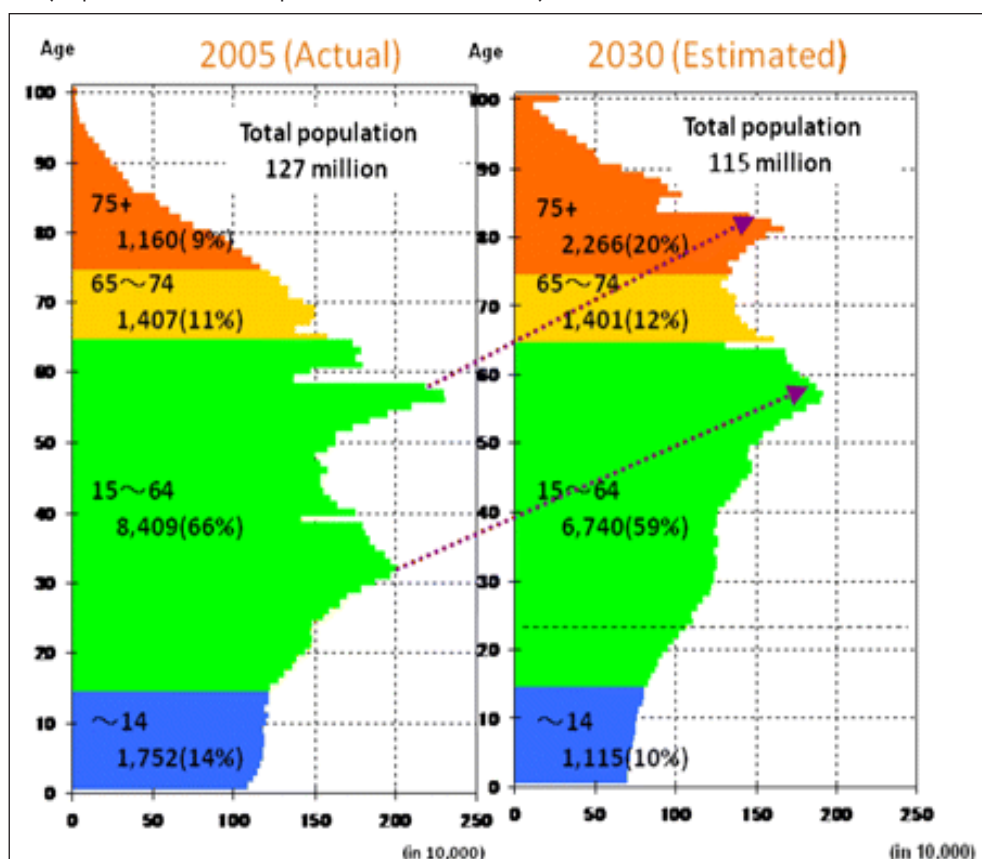


Źródło: CIA Factbook

## Ewolucja systemu emerytalnego Japonii

Japonia kształtowała swoje programy emerytalne od końca XIX wieku. Miały one charakter sektorowy i skierowane były do poszczególnych grup pracowniczych. Najwcześniejszy plan powstał w 1890 roku, ostatni w roku 1961. Pierwszy program dotyczył wojska. Był on bardzo prosty: nie wymagał żadnych indywidualnych wkładów i był w całości finansowany z dochodów państwa. Został następnie rozszerzony o urzędników służby cywilnej. Od samego początku świadczenie emerytalne dla wojskowych i urzędników państwowych opierało się na wysokości ostatniego wynagrodzenia i powszechnie uznawane one były za wysokie. System obejmował więc jedynie wojskowych i urzędników (pozostałości tego systemu obserwowane są do dziś, co łatwo dostrzec na Rysunku 5). Pracownicy sektora prywatnego nie byli objęci żadną ochroną.

Rysunek 3. Przewidywana zmiana piramidy wiekowej Japonii w latach 2005-2030 (oś pionowa – wiek, oś pozioma – liczba ludności)



Źródło: Gerontologist, Volume 51, Issue 4, August 2011, Pages 425–432

Podstawowym programem obowiązkowym dla pracowników sektora prywatnego jest Kosei Nenkin Hoken (KNH, Pracownicze Ubezpieczenie Emerytalne), który uchwalono w czasie wojny w 1942 r.; został zreformowany w 1954 r. System ten zmieniono przechodząc na **dwustopniowy system** świadczeń ze zryczałowanymi świadczeniami podstawowymi.

Przed 1961 r. osoby pracujące na własny rachunek, osoby pracujące w rolnictwie/leśnictwie/rybołówstwie, pracujący w małych firmach i bezrobotni byli nadal wyłączeni z systemu emerytalnego. Ustawa Kokumin Nenkin (KN, Krajowa Emerytura) weszła w życie w kwietniu 1961 r. i objęła wszystkie osoby, które dotychczas pozostawały poza systemem ubezpieczenia społecznego. Udział w KN stał się obowiązkowy dla wszystkich (nawet dla osób bezrobotnych) w wieku od 20 do 59 lat.

KN jest programem określonych świadczeń. Podstawowa struktura KN to zryczałowane świadczenie podstawowe i zryczałowana składka na zasadzie indywidualnej. Jedna trzecia świadczeń KN była (i jest) finansowana z dotacji pochodzących z dochodów ogólnych. Pełne świadczenie KN z tytułu przejścia na emeryturę było początkowo wypłacane po 25 latach składkowych, od 65 roku życia. Odpowiednio, o podwyższone lub obniżone świadczenie (w zależności, czy staramy się wcześniej czy później) można było ubiegać się w każdym momencie między 60 a 70 rokiem życia.

Reforma z lat 1985/1986 zmieniła niektóre wymagania KN; pełna emerytura była wypłacana po 40 latach odprowadzania składek, pod warunkiem, że składki zostały wniesione przed ukończeniem 60. roku życia. Dla osób urodzonych po 1926 r. z co najmniej 25-letnim okresem ubezpieczenia wprowadzono specjalne przepisy przejściowe. Osoby te mogły otrzymać maksymalną emeryturę nawet przy mniejszej liczbie lat składkowych, pod warunkiem, że opłacały składki od 1961 r.

Od czasu reformy z lat 1985/1986, jeśli współmałżonek miał oskładkowane wynagrodzenie, to pozostająca na jego utrzymaniu osoba (problem dotyczył głównie kobiet) automatycznie otrzymywała również zryczałowane świadczenia podstawowe. Opłacanie składki przez jednego z małżonków dawało gwarancje otrzymania podstawowego świadczenia drugiemu. Dzięki takiemu rozwiązaniu prawo niepracujących kobiet do emerytury zostało kompleksowo określone. W wyniku wspomnianej reformy stawka naliczania dla świadczeń emerytalnych KNH uzależniona od dochodów miała być stopniowo obniżana z 1,0% rocznie do 0,75% (w poszczególnych sektorach).

Reformy te były wymuszone faktem, że pokolenie wyżu demograficznego (dzieci urodzone w latach 1947–1949) zaczęły przechodzić na

emeryturę w 2007 r. Od tego czasu liczba osób w wieku poprodukcyjnym wzrastała nieproporcjonalnie szybko w stosunku do przyrostu ludności. Spowodowane to było znaczącym spadkiem dzietności. W rezultacie współczynnik obciążenia emerytalnego w Japonii (stosunek ludności w wieku powyżej 65 lat do liczby ludności w wieku produkcyjnym) osiągnął najwyższy poziom na świecie, już w 2010 roku wynosił 37%, a w roku 2030 osiągnie 57%<sup>18</sup>.

W lipcu 1999 r. rząd przedłożył parlamentowi projekt reformy systemu zabezpieczenia społecznego, który został przyjęty w marcu 2000 r. Celem reformy było zmniejszenie zagregowanych świadczeń emerytalnych o 20% do 2025 r. Aby osiągnąć zakładany cel przeprowadzono następujące zmiany:

1. Zmniejszenie poziomu świadczeń.

- a) Świadczenia zależne od dochodów miały zostać zmniejszone o 5%.
- b) Przejście od indeksacji średniej płac do indeksacji wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych (ang. *Consumer Price Index – CPI*). Zarówno zryczałtowane świadczenia podstawowe, jak i świadczenia pracownicze miały podlegać indeksacji CPI po ukończeniu 65 roku życia, począwszy od roku podatkowego 2000. W Japonii zakłada się, że różnica w przyszłych wzrostach wynagrodzeń i wskaźnika CPI wyniesie 1,0% rocznie. Warto przy tym zaznaczyć, że gospodarka Japonii zмага się z długookresową deflacją.
- c) Podwyższenie wieku emerytalnego do 65 lat.

Wiek emerytalny dla świadczeń emerytalnych uzależnionych od dochodów ma być stopniowo podwyższony z 60 do 65 lat dla mężczyzn, od roku podatkowego 2013 do 2025.

W 2000 r. Japonia wdrożyła również uniwersalny system społecznego ubezpieczenia na wypadek **opieki długoterminowej**, pod hasłem „od opieki przez rodzinę do opieki społecznej”. Polityka ta sprawiła, że różnorodne usługi domowe, środowiskowe i instytucjonalne stały się powszechnym uprawnieniem dla każdego Japończyka w wieku 65+. Uprawnienie to przysługuje niezależnie od własnego stopnia zabezpieczenia socjalnego (np. opieki rodziny) i statusu ekonomicznego.

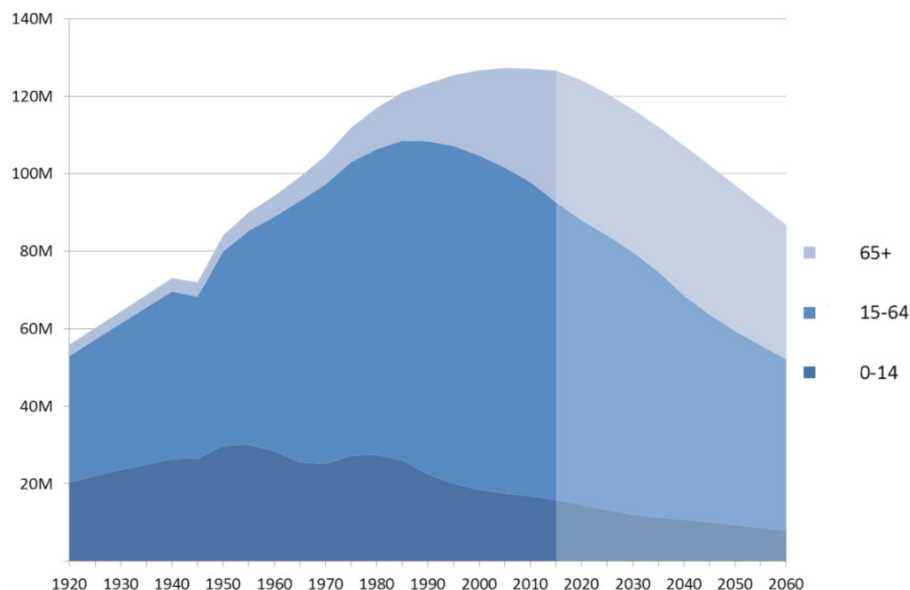
W związku ze skokowym wzrostem (co pokazuje Rysunek 4) nie tylko liczby osób pobierających emeryturę, ale także liczby lat otrzymywania emerytury (średnia długość życia łącznie) zdecydowano się na kolejne zmiany. Reforma emerytalna z 2004 r. wyznaczyła harmonogram stopniowego podwyższania stawki składki o 0,354 punktu procentowego każdego roku, z 13,58% zarobków do 18,3% w 2017 r. Filarem reformy

---

<sup>18</sup> Dane: za World Bank.

z 2004 roku był program dążący do „równoważenia makroekonomicznego”, który automatycznie zmniejszał świadczenia wraz ze wzrostem średniej długości życia i spadkiem liczby osób odprowadzających składki. Wspomniane równoważenie makroekonomiczne, jeśli zostanie przeprowadzone pomyślnie, ma ograniczyć dotychczasowe finansowanie o około 20%.

Rysunek 4. Struktura wiekowa w Japonii - od 1920 roku z szacunkami do 2060 r. (oś pionowa – liczba mieszkańców w mln.)



Źródło: za: J. McDonald – opracowano na podstawie Japan Statistical Yearbook; Rozdział 2: Population and Households, table 2-7 (Ministry of Internal Affairs and Communication, Statistics Bureau, retrieved 13 January 2016)

## Współczesny system emerytalny

Japoński system emerytalny to **system repartycyjny**, czyli oparty na zasadzie umowy międzypokoleniowej, w której bieżące składki nie są odkładane na prywatnych kontach emerytalnych, tylko służą do obsługi bieżących wypłat. W budowie systemu możemy dostrzec drogę, jaką system ten przeszedł w historii (podział na sferę publiczną, prywatną, rola współmałżonków – porównaj Rysunek 5). W dużym uproszczeniu składa się on z dwóch podstawowych filarów (występuje również tzw. filar trzeci). Pierwszym jest filar publiczny, który obejmuje **wszystkich**



**obywateli** i ma charakter ryczałtowy. Drugim filarem są pracownicze ubezpieczenia emerytalne, które są powiązane z zarobkami. Składki w tych dwóch filarach uzależnione są od wykonywanej profesji. Na przykład samozatrudnieni, rolnicy, rybacy (kategoria I) płacą zryczałtowaną składkę 16 540 jenów (ok. 600 zł – przy minimalnej płacy wynoszącej 5 580 zł). Pozostali pracownicy stanowią II kategorię. Odprowadzają oni 13,58% (stawka rośnie) swoich dochodów, z tym, że połowę tej kwoty odprowadzają pracodawcy. Kategorię III stanowią współmałżonkowie pracowników, którzy nie odprowadzają żadnych składek.

Emerytura składa się więc z **dwóch elementów: państwowego + pracowniczego**.

Podstawowy wiek emerytalny wynosi 65 lat przy minimum 10 latach odprowadzanych składek. Pełna emerytura podstawowa wymaga 40 lat składkowych, a świadczenia są proporcjonalnie korygowane w przypadku krótszych lub dłuższych okresów składkowych. Emerytura pracownicza (II filar) jest wypłacana od 65 roku życia. Jest ona wypłacana dodatkowo do emerytury podstawowej.

Pełna roczna emerytura **podstawowa** (publiczna) w 2018 r. wyniosła 779 300 JPY (ok. 28 000 zł). Roczne średnie wynagrodzenie w Japonii wynosi 3 615 420 JPY. Emerytura podstawowa (pierwszy element) wynosi więc ok. 21% średniego wynagrodzenia.

Zasadniczo emerytura podstawowa jest indeksowana do wynagrodzeń w gospodarce narodowej do ukończenia przez osobę uprawnioną wieku 67 lat. Po ukończeniu 68 roku życia jest ona indeksowana względem CPI.

Emeryturę **pracowniczą** oblicza się na podstawie algorytmu.

Miesięczna kwota przeciętnego wynagrodzenia do emerytury  $\times 0,7125\% \times$  okres składek do marca 2003 r. + wysokość przeciętnego wynagrodzenia do emerytury wraz z premiami  $\times 0,5481\% \times$  okres składek po kwietniu 2003 r.

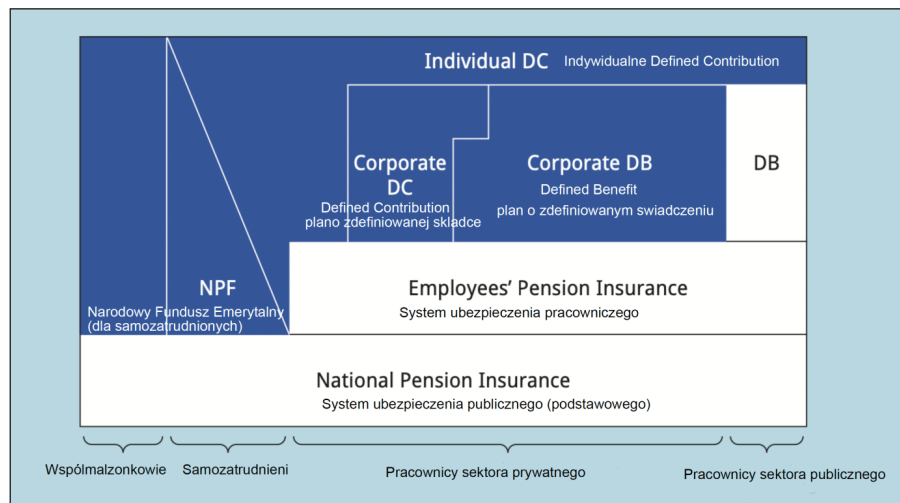
Dla pracodawców zatrudniających powyżej 1000 pracowników istnieje możliwość zastąpienia systemu państwowego systemem wewnątrzskładowym – korzysta z niego ok. 6% pracowników. Istnieje możliwość dodatkowego ubezpieczenia emerytalnego.

Państwo uruchomiło również system pomocowy gwarantujący minimalny standard życia dla emerytów. Jest on uruchamiany w przypadku, kiedy świadczeniobiorca nie osiąga określonego pułapu rocznych dochodów. Przykładowo, roczna kwota minimalnego standardu dla osoby w wieku od 65 do 69 lat mieszkającej w Tokio od października 2018 r. wynosi 954 600 JPY (ok. 34 000 zł) na osobę. Stawki te są geograficznie zróżnicowane w zależności od kosztów życia. Jest to kwota pokrywająca

koszty utrzymania z **wyłączeniem** pomocy mieszkaniowej, pomocy medycznej i innych świadczeń.

W ramach powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych w związku z rosnącymi z wiekiem problemami zdrowotnymi osób w wieku 65+ mają one prawo do opieki długoterminowej.

Rysunek 5. Współczesny system emerytalny Japonii



Opracowanie własne na podstawie Japan Pension System.

<https://www.nenkin.go.jp/index.html>

Kolor biały = obowiązkowy Kolor niebieski = dobrowolny

Program o zdefiniowanym świadczeniu jest „zdefiniowany” w tym sensie, że formuła świadczeń jest ustalona, znana z góry. Określona jest przez algorytm oparty na historii zarobków pracownika, stażu pracy i wieku, a nie bezpośrednio zależna od indywidualnych zwrotów z inwestycji. Świadczenie definiuje więc składkę. Odwrotnie jest w przypadku planu o zdefiniowanej składce – formuła obliczania składek pracodawcy i pracownika jest zdefiniowana i znana z góry, ale świadczenie do wypłaty nie jest znane z góry i może być zależne od zwrotów z inwestycji. W systemach o zdefiniowanej składce pracodawca odprowadza ustaloną część dochodów pracownika jako składkę emerytalną, a wysokość jego emerytury będzie proporcjonalna (przy uwzględnieniu dodatkowych czynników, takich jak wiek przejścia na emeryturę i parametru określającego średnie trwanie dalszego życia) do zgromadzonych przez niego funduszy – wysokość składki określa kwotę świadczenia<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Zob. Dragan A., *Starzenie się społeczeństwa polskiego i jego skutki*, OT-601, Kancelaria Senatu, 2011.

## Konkluzje

1. Mając na uwadze, że Japonia to kraj posiadający nowoczesną gospodarkę, zdolną wytwarzać najbardziej zaawansowane produkty, wysoce zrobotyzowaną, eksporter netto, właściciel większości krajowych środków produkcji, kontrolujący samodzielnie własne zadłużenie (właścicielem 70% długu publicznego Japonii jest Bank of Japan, nierezydenci posiadają mniej niż 7% ogółu długu), kraj ten podszedł do zagadnienia starzenia się społeczeństwa z ogromną obawą i troską. Polityka w tym obszarze jest spójna, długofalowa i konsekwentna (podwyższanie wieku emerytalnego, utrzymywanie parametrów dofinansowania systemu emerytalnego, polityka utrzymywania osób starszych na rynku pracy). Dzięki temu, mimo że posiada najbardziej „starzejące się” społeczeństwo na świecie, poziom finansowania systemu emerytalnego w relacji do PKB **jest zbliżony do Polski** (11% i 10%) i nie odbiega szczególnie od średniej w krajach OECD (8%). Warto to mieć na uwadze, znając dużo niższy potencjał i profil produkcyjny polskiej gospodarki. W Polsce zatem będzie dużo trudniej zapewnić świadczenia emerytalne przy negatywnych zmianach demograficznych.
2. Japoński system emerytalny stanowi jedynie część polityki senioralnej. Rząd podchodzi do zagadnienia w sposób systemowy i wieloaspektowy. Finansowanie systemu emerytalnego jest kluczowym elementem jego funkcjonowania, ale nie jedynym. Stąd podejmowane są w sposób systemowy następujące działania:
  - a) Stworzenie systemu opieki długoterminowej przysługującego każdej osobie bez względu na wysokość świadczeń.
  - b) Promocja zdrowego trybu życia – współdziałanie rządu centralnego z władzami samorządowymi, zaangażowanie firm prywatnych. To nie tylko kampanie społeczne, ale też zinstytucjonalizowane mechanizmy aktywizacji osób starszych. Raport przygotowany dla japońskiego rządu<sup>20</sup> wykazuje wyższą zdolność poznawczą japońskich seniorów w porównaniu z wynikami w tym zakresie odnotowanymi w innych krajach. Według raportu zdolności sportowe są powiązane z wyższymi zdolnościami poznawczymi, więc polityka prosportowa zaczyna być traktowana priorytetowo.

---

<sup>20</sup> W Japonii każdego roku przygotowany jest rządowy raport poświęcony problemowi starzenia się społeczeństwa *Annual Report on Ageing Society*.  
<https://www8.cao.go.jp/kourei/english/annualreport/index-wh.html>

- c) Wspieranie aktywności biznesowej seniorów i pozostawania na rynku pracy jak najdłużej. Według raportu w sprawie starzenia się społeczeństwa, 70% osób w wieku 60-69 lat i około 50% osób w wieku 70 lat oraz starszych pracuje lub angażuje się w działalność wolontariacką czy społeczną.
  - d) Informatyzacja i digitalizacja systemu opieki zdrowotnej. Zgodnie z założeniami zmian, znaczna część opieki zdrowotnej może być skutecznie przeniesiona do świata wirtualnego (drobne konsultacje, przesyłanie wyników badań, porady ogólnozdrowotne itd.).
  - e) Socjalizacja osób starszych – podejście to wynika z doświadczeń wyalienowania i izolacji osób starszych, zwłaszcza w większych miastach.
  - f) Wspieranie innowacji w dziedzinie robotyzacji obsługi osób starszych – tworzenie robotów zastępujących najprostsze prace wykonywane przez pielęgniarki.
  - g) System opieki pielęgnacyjnej osób starszych. Tworzenie odpowiednich mechanizmów kształcenia w zawodzie pielęgniarki/pielęgniarsza, celem przyszłego zatrudniania jak największej liczby osób.
  - h) Polityka prorodzinna – Japonia wprowadziła szereg inicjatyw na rzecz promocji rodzicielstwa. Przykładem jest projekt Ikumen odwołujący się do większego zaangażowania, zwłaszcza ojców, w życie rodzinne, a jego celem jest zwiększenie dzietności.
3. Japoński system emerytalny nie poszedł śladem państw, które reformowały swoje systemy (jak to się stało w Polsce): pozostał systemem repartycyjnym.
4. Największe problemy systemu japońskiego:
- a) Indeksacja i waloryzacja wypłat emerytalnych skonstruowana jest na korzyść starszych pokoleń. Otrzymują oni względnie wyższe świadczenia niż otrzymywać będą bieżący płatnicy. W związku z tym dochodzi do powszechnej utraty zaufania do filaru publicznego i co się z tym wiąże do unikania płacenia składek. **Brak zaufania przyczynił się tym samym do rozszczelnienia systemu.** Co ciekawe, rząd japoński nie przejawia szczególnego zaangażowania w przedmiocie egzekucji należności.
  - b) Objęcie systemem emerytalnym współmałżonka (sprawa dotyczy głównie kobiet) w tradycyjnym społeczeństwie sprawia, że wiele osób decyduje się na świadomą rezygnację z pracy zarobkowej. Warunki te wpływają na utratę przez rynek pracy dużego zasobu pracowników.

- c) Badanie przeprowadzone przez ONZ opublikowane w 2000 r. wykazało, że Japonia musiałaby podnieść swój wiek emerytalny do 77 lat, aby utrzymać na obecnym poziomie stosunek liczby pracowników do liczby emerytów.
5. Doświadczenia japońskie pokazują, jak ważne jest **przewidywanie** nadchodzących zjawisk związanych ze starzeniem się społeczeństwa. System emerytalny w Japonii funkcjonuje tylko dzięki długotrwałej, stabilnej i konsekwentnej polityce oraz wyprzedzaniu procesów, poprzez podejmowanie wcześniejszych decyzji.

## Zalecenia i rekomendacje dla Polski na podstawie doświadczeń Japonii

- proces starzenia się społeczeństwa jest nieuchronny, **potrzebne jest więc utrzymywanie** równowagi makroekonomicznej poprzez: podwyższanie wieku emerytalnego, utrzymywanie jak najdłużej pracownikom na rynku pracy, utrzymywanie względnego parytetu finansowania systemu emerytalnego do PKB;
- utrzymywanie **zaufania do systemu** emerytalnego, poprzez dbanie o jego stabilność w długotrwałej perspektywie oraz utrzymywanie poczucia sprawiedliwości względem systemu (np. pomysł zrównywania świadczeń emerytalnych jest czynnością osłabiającą zaufanie, gdyż podważa sens większego zaangażowania w okresie aktywności zawodowej. Poczucie niesprawiedliwości systemu w Japonii doprowadziło do pewnego rozszczelnienia systemu);
- podejście do problemu w sposób **wieloaspektowy** obejmujący: utrzymywanie więzi międzyludzkich i wspieranie zaangażowania społecznego, promocja aktywności fizycznej i zdrowego trybu życia, programy edukacyjne;
- ze względu na zachodzące zmiany obyczajowe konstruowanie sprawnego **systemu opieki długoterminowej** (jest coraz więcej osób z ograniczeniami psychofizycznymi);
- digitalizacja obsługi, eliminacja konieczności fizycznej obecności przy podstawowych czynnościach z zakresu opieki zdrowotnej i wsparcia;
- wsparcie **innowacyjności** w zakresie obsługi i pomocy osobom starszym, robotyzacja, standaryzacja;

- przyjęcie spójnej, długotrwałej strategii, obejmującej wszystkie podnoszone aspekty.

Zmierzenie się z tym problemem jest nieuniknione. Nienależyte przygotowanie się Polski w tym zakresie będzie miało w niedalekiej przyszłości poważne konsekwencje gospodarcze i społeczne.

## Źródła:

### 1. Dane statystyczne:

- Bank Światowy, <http://worldbank.org>
- Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat>
- Główny Urząd Statystyczny, <https://stat.gov.pl>
- Japan Pension Service, <https://www.nenkin.go.jp/>
- Międzynarodowy Fundusz Walutowy (World Economic Outlook), <https://www.imf.org/>
- Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju OECD, <http://www.oecd.org>
- Światowa Organizacja Handlu, [www.wto.org](http://www.wto.org)

### 2. Opracowania naukowe:

- Alan J. Auerbach, Laurence J. Kotlikoff, Robert Hagemann & Giuseppe Nicoletti, *The Dynamics of an Aging Population: The Case of Four OECD Countries*, NBER.
- Goto Shingo, Noriyoshi Yanase, *Financial Flexibility and Tax Incentives: Evidence from Defined Benefit Corporate Pension Plans in Japan*, The Geneva Papers on Risk and Insurance. Issues and Practice, vol. 38, no. 4, 2013, pp. 753–776.
- Ímrohoroğlu Selahattin, et al., *Achieving fiscal balance in Japan*, International Economic Review, vol. 57, no. 1, 2016, pp. 117–154.
- Liu Lillian., *Social Security Reforms in Japan* Social Security Bulletin, 1987, 50(8):29-37.
- Lit Phua Kai, *The Japanese Experience with Population Ageing and the Financing of Social Security, Health and Other Social Services for the Elderly: Lessons for Other Nations*, Asian Journal of Social Science, vol. 34, no. 4, 2006, pp. 618–629.
- Nomura Akiko, *Trends in Pension System Reform in East Asia: Japan, Korea, and China Growing Old: Paying for Retirement and Institutional Money Management after the Financial Crisis*, edited by Yasuyuki Fuchita et al., Brookings Institution Press, 2011, pp. 11–46.

- Kunieda Shigeki, *Japanese pension reform: can we get out of intergenerational exploitation?* Hitotsubashi Journal of Economics, vol. 43, no. 2, 2002, pp. 57–71.
  - Ozawa Martha N., *Social Security Reform in Japan* Social Service Review, vol. 59, no. 3, 1985, pp. 476–495.
  - Stockwin Arthur, *What Future for Japan?* In *Towards Japan: A Personal Journey*, 227-44. Folkestone: Renaissance Books, 2020.
  - Takayama Noriyuki, *Pension Reform in Japan at the Turn of the Century* The Geneva Papers on Risk and Insurance. Issues and Practice, vol. 26, no. 4, 2001, pp. 565–574.
  - Yoshida Kenzo, et al., *The Japanese Pension Reform of 2004: A New Mode of Legislative Process*, Asian Survey, vol. 46, no. 3, 2006, pp. 381–400.
3. Raporty i analizy:
- *An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions*, European Commission.
  - Auer P., Fortuny M., *Ageing of the labour force in OECD countries: economic and social consequences*, Employment Paper 2000/2, ILO.
  - Bussolo Maurizio, Koetl Johannes, Sinnott Emily, 2015. *Golden Aging: Prospects for Healthy, Active, and Prosperous Aging in Europe and Central Asia*. Washington, DC: World Bank. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22018> License: CC BY 3.0 IGO.
  - European Commission, *The 2018 Ageing Report, Economic and Budgetary projections for the EU members States*, Institutional Paper 079.
  - *Golden Aging: Prospects for Healthy, Active and Prosperous Aging in Europe and Central Asia*, World Bank.
  - *Japan's Pension Reform 2005*, World Bank.
  - *More public pension spending than in Japan*, IDESA.
  - *Pensions at glance 2018*, Profile Japan OECD.
  - Rouzet, D., et al. *Fiscal challenges and inclusive growth in ageing societies*, OECD Economic Policy Papers, No. 27, (2019), OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c553d8d2-en>
  - World Health Organization, *Global Health and Aging*, [https://www.who.int/ageing/publications/global\\_health.pdf](https://www.who.int/ageing/publications/global_health.pdf).