

System emerytalny z perspektywy płci

Solidarność i godne życie



Publikacja została zlecona, sfinansowana i wydana przez
Przedstawicielstwo Fundacji im. Heinricha Bölla w Polsce
w ramach programu „Demokracja i Prawa Człowieka”.

Redakcja: Agnieszka Grzybek, Liliana Religa
Projekt graficzny i skład: Studio 27

Zdjęcia na okładce:
Rosmary ChrisK4u na licencji Creative Commons CC-BY-NC-Sa
<https://www.flickr.com/photos/rvoegtli/2541670859>

Treści zawarte w publikacji odzwierciedlają wyłącznie opinie ich autorek i autorów,
natomiast nie prezentują oficjalnego stanowiska Fundacji im. Heinricha Bölla.

Materiał na licencji Creative Commons „Attribution-ShareAlike 3.0 Unported” (CC BY-SA 3.0).
Umowa licencyjna: <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/legalcode>; streszczenie:
<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/deed.en> (nie zastępuje pełnej wersji umowy).

Publikacja dostępna wyłącznie w wersji elektronicznej na stronie:
WWW.pl.boell.org

ISBN: 978-83-61340-21-8
Warszawa 2014

Przedstawicielstwo Fundacji im. Heinricha Bölla

ul. Żurawia 45, PL-00-680 Warszawa

T +48 22 44 01 333 **F** +48 22 44 01 337

E pl-info@pl.boell.org **W** www.pl.boell.org

SPIS TREŚCI

Irene Hahn-Fuhr	
Wstęp. Emerytalne dylematy	4
Michał Polakowski	
Polski i szwedzki system emerytalny: podobieństwa i różnice	7
Prof. Leokadia Oręziak	
Prywatyzacja emerytur i jej skutki	16
Ewa Miszczuk	
Wiek czy staż pracy?	24
Marcelina Zawisza	
Emerytury od nowa, czyli o emeryturach obywatelskich	27
Dr Maria Skóra	
Kobiety w systemie emerytalnym w Polsce	32
Dr Julia Kubisa	
System emerytalny przyjazny kobietom?	42
Agata Czarnacka	
Wydłużać, skracać, żyć na miarę? Emerytury po francusku	50
Bartłomiej Kozek	
System emerytalny – wyzwanie dla Zielonych	56

Emerytalne dylematy

IRENE HAHN-FUHR

Zmiany w systemie emerytalnym w Polsce były jedną z najżywiej dyskutowanych reform ostatnich lat. Jednak niewiele uwagi poświęcono wpływowi wprowadzonego w roku 1999 systemu składającego się z trzech filarów – ZUS, Otwartych Funduszy Emerytalnych i prywatnych oszczędności – na sytuację kobiet. Naszą publikacją postanowiliśmy wypełnić lukę informacyjną na temat tego, jak system emerytalny uwzględnia specyficzne potrzeby i uwarunkowania kobiet i mężczyzn oraz jak wpływa na ich sytuację bytową. Mamy nadzieję, że niniejsza publikacja przyczyni się do zwiększenia świadomości o konieczności uwzględnienia perspektywy płci dla pełnej realizacji polityki równościowej.

Sprawiedliwy system emerytalny uwzględniający specyficzne potrzeby różnych grup społecznych jest kluczowy dla osiągnięcia prawdziwej równości i solidarności w społeczeństwie. W związku z tym, Fundacja im. Heinricha Bölla aktywnie podejmuje ten temat. W roku 2011 na Kongresie Kobiet zorganizowaliśmy debatę „Emerytalny pat. Czy kobiety mają szansę na godną emeryturę?”. W rok później wspieraliśmy wraz z Green European Foundation oraz Zielonym Instytutem powstanie publikacji „Zielony Nowy Ład społeczny”¹, w której Rafał Bakalarczyk pisał o sytuacji osób starszych w Polsce.

Zmiany demograficzne związane ze starzeniem się społeczeństw, niskimi wskaźnikami urodzeń i wydłużeniem długości życia skłoniły w ostatnich latach państwa europejskie do reformowania systemów emerytalnych. Stało się jasne, że jeżeli obecne tendencje się utrzymają, to zaprojektowane przed laty rozwiązania oparte na

modelu repartycyjnym i solidarności międzypokoleniowej, tj. wypłacaniu świadczeń emerytalnych ze składek obecnie pracujących, nie będą w stanie podolać tym wyzwaniom. Wiele państw zdecydowało się na przejście od systemu zdefiniowanego świadczenia na rzecz zdefiniowanej składki.

Krytycy systemu kapitałowego wskazują, że może on pomóc w łagodzeniu efektów zmian demograficznych, w tym wzrostu długości życia i niezastępowalności pokoleń, lecz pociąga za sobą wysokie koszty utworzenia i funkcjonowania oraz niebezpieczeństwa wynikające z podporządkowania rynkom finansowym. Najpoważniejszym jednak zarzutem, jaki stawia się nowemu systemowi, jest przerzucenie ryzyka z podmiotu finansującego program emerytalny na pracujących, którzy ponoszą ciężar konsekwencji związanych z inwestowaniem, inflacją, a także z długością życia. Szansa na godną starość zależy od tego, czy zbiorą odpowiednią liczbę składek.

W najtrudniejszej sytuacji znalazły się kobiety – przede wszystkim z powodu krótszego stażu (w momencie wprowadzenia reformy w 1999 roku przechodziły na emeryturę pięć lat wcześniej niż mężczyźni), przerwy w pracy ze względu na urodzenie dziecka oraz lukę płacową. Już teraz emerytury kobiet są średnio o 30% niższe od świadczeń dla mężczyzn, a w przyszłości dysproporcja jeszcze się powiększy. Z przeprowadzonych w 2003 roku przez Irenę Wóycicką i Bożenną Balcerzak-Paradowską symulacji wynika, że w 2020 roku stopa zastąpienia (czyli relacja emerytury do ostatniego wynagrodzenia) w przypadku świadczeń otrzymywanych przez kobiety wyniesie 31%, a przez mężczyzn 59%.

1 Publikację można bezpłatnie pobrać na naszej stronie internetowej: <http://pl.boell.org/pl/2014/05/15/zielony-nowy-lad-spoeczny>.

W Polsce dość późno uświadomiono sobie problemy funkcjonującego systemu. Uznano jednak, podobnie jak w części państw europejskich, że jedynym ratunkiem będzie wydłużenie wieku emerytalnego. Pominięto zmiany, jakie dokonały się w ostatnich latach na rynkach pracy i w trybach zatrudnienia. System emerytalny nie jest w efekcie dostosowany do „nietypowych” form zatrudnienia, takich jak samozatrudnienie, praca na tzw. umowach śmieciowych, od których nie są odprowadzane składki na ubezpieczenie społeczne, czy inne warianty „kariery” zawodowej. Rozwiązanie oparte na indywidualnym oszczędzaniu jest skrojone pod tradycyjny i przestarzały model zatrudnienia nieuwzględniający dynamicznych zmian na rynku pracy, przerw w zatrudnieniu ze względu na naukę albo opiekę, bezrobocie czy kryzys gospodarczy. Samo podniesienie wieku emerytalnego nie rozwiąże wyzwań związanych z koniecznością zapewnienia godnych i sprawiedliwych emerytur.

Warto podkreślić, że wydłużenie obowiązku pracy do 67. roku życia dla kobiet i dla mężczyzn, zapowiedziane w *expose* premiera Donalda Tuska w listopadzie 2011 roku, wywołało protesty związków zawodowych. Mimo szerokiego oporu społeczeństwa ostatecznie w maju 2012 roku² przeprowadzono reformę, która nie rozwiązała problemów braku stabilności systemu emerytalnego i finansów publicznych. Potrzebne były dalsze zmiany – przeniesienie części środków zgromadzonych w Otwartych Funduszach Emerytalnych do ZUS i wprowadzenie dobrowolności oszczędzania w OFE. Tym samym rząd przyznał, że wprowadzenie systemu kapitałowego w 1999 roku przyczyniło się do zadłużenia państwa i zwiększyło ryzyko zachwiania finansami publicznymi.

W dotychczasowej debacie emerytalnej rzadko uwzględnia się aspekt równości płci. Wprawdzie już w 1999 roku organizacje feministyczne

wskazywały na to, że nowy system emerytalny nie będzie korzystny dla kobiet, i sformułowały postulat wprowadzenia równego, ale elastycznego wieku emerytalnego z możliwością wcześniejszego przejścia na emeryturę³, lecz nie przebił się on w debacie publicznej. Wagę problemu uświadomiły dopiero pierwsze symulacje GUS, pokazujące radykalne obniżenie się świadczeń emerytalnych wskutek niskiej stopy zastąpienia w nowym systemie emerytalnym, co grozi pauperyzacją emerytów, szczególnie zaś emerytek. Trudniejsza sytuacja kobiet była w 2012 roku argumentem rządu na rzecz podniesienia wieku emerytalnego – wydłużenie lat aktywności zawodowej kobiet miało podwyższyć ich świadczenia.

Publikacja, przygotowana przez warszawskie biuro Fundacji im. Heinricha Bölla, pokazuje, że sama zmiana wieku emerytalnego nie poprawi sytuacji kobiet i nie rozwiąże problemów wynikających z funkcjonowania systemu emerytalnego. W rozpoczynającym zbiór artykuły, **Michał Polakowski** przedstawia ewolucję polskiego systemu emerytalnego w porównaniu ze szwedzkim, odnosząc się do ich odmiennej filozofii, roli prywatnych funduszy i zaangażowania państwa w politykę rynku pracy. Ocenia reformę prywatyzacyjną pod kątem społecznym i przypomina zapomniane w wielu krajach funkcje publicznego systemu emerytalnego – równoważenie konsumpcji, redystrybucję, redukcję biedy i zabezpieczenie przed niepewną przyszłością.

Wprowadzone w 2013 roku zmiany ograniczające udział Otwartych Funduszy Emerytalnych OFE spotkały się z ostrą krytyką osób, które są z nimi powiązane czy odpowiadają za reformę z 1999 roku. Niezlomną krytyczką reformy jest **prof. Leokadia Oręziak**, która jako jedna z pierwszych podjęła problem jej wpływu na stan finansów publicznych i powiększanie się długu publicznego państwa⁴.

2 Ustawa z 11 maja 2012 roku o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2012 roku, poz. 637) podniosła wiek emerytalny dla kobiet i mężczyzn do 67 roku życia. Od 1 stycznia 2013 roku wiek emerytalny jest podnoszony co kwartał o miesiąc.

3 Postulat wypracowany przez uczestniczki II Ogólnopolskiej Konferencji Organizacji i Środowisk Kobietych „Polityka rządu wobec kobiet”, zorganizowanej przez Fundację OŚKa w kwietniu 1999 roku.

4 Prof. Leokadia Oręziak pisała o tym na łamach „Polityki” w 2010 roku w artykule „Zlikwidować OFE” („Polityka”, 7.02.2010), w lutym 2014 roku ukazała się jej książka *OFE. Katastrofa prywatyzacji emerytur w Polsce*.

W artykule publikowanym w niniejszym tomie odnosi się ona do najnowszych zmian w systemie emerytalnym – przeniesienia części środków zgromadzonych w Otwartych Funduszach Emerytalnych do ZUS i wprowadzenia zasady realnego wyboru. Nieodmiennie przy tym stawia postulat całkowitej likwidacji OFE przez wzgląd na stabilność i bezpieczeństwo finansów publicznych oraz dobrostan społeczny.

Deбата emerytalna w Polsce, jaką wywołały zaproponowane przez rząd zmiany, nie ograniczała się wyłącznie do krytyki. **Ewa Miszczuk**, ówczesna przewodnicząca Forum Kobiet w Ogólnopolskim Porozumieniu Związków Zawodowych (OPZZ), omawia w swoim artykule założenia zaproponowanej przez OPZZ ustawy zakładającej, że to nie wiek emerytalny, ale staż pracy jest kryterium uprawniającym do świadczeń emerytalnych. W debacie publicznej pojawił się także pomysł wprowadzenia emerytur obywatelskich finansowanych z podatków. **Marcelina Zawisza** opisuje, jak różne kraje wprowadzają takie rozwiązania przysługujące na poziomie minimalnym wszystkim obywatel(k)om, niezależnie od stażu pracy i uzbieranych składek.

Integralną częścią analizy jest ocena systemu emerytalnego z perspektywy równości. **Dr Maria Skóra** bada system repartycyjny i kapitałowy pod kątem ich oddziaływania na sytuację kobiet i mężczyzn. **Dr Julia Kubisa** skupia się na wyjaśnieniu, na czym polega upłciowiony podział pracy i wymienia sposoby na uwrażliwienie systemu emerytalnego na specyficzne problemy kobiet i mężczyzn, m.in. dofinansowanie polityki społecznej, powiązanie prawa do emerytury ze stażem pracy, uniezależnienie świadczenia dla rodziców od rynku pracy i dowartościowanie pracy opiekuńczej.

Artykuły zamykające publikację wprowadzają perspektywę międzynarodową i pozwalają

zapoznać się z emerytalnymi koncepcjami partii socjalistycznych i zielonych. **Agata Czarnacka** przedstawia chronologię przepisów i kolejnych reform francuskiego systemu emerytalnego oraz znaczenie takich pojęć dyskursu obywatelskiego jak solidarność, dialog, współzarządzanie czy kontrakt społeczny. Omawia rozwiązania socjalistycznych i pravicowych rządów oraz mobilizację społeczną w obronie podstawowych praw pracowniczych przed dominacją neoliberalnej logiki, rozwarstwieniem społecznym i prekariatem. Z kolei **Bartłomiej Kozek** pokazuje, jak Zieloni w różnych krajach europejskich podchodzą do wyzwań wynikających z konieczności zapewnienia sprawiedliwych i adekwatnych świadczeń. Przypomina o kluczowych elementach holistycznej wizji zrównoważonych systemów emerytalnych jak poprawa jakości usług opiekuńczych dla osób starszych, aktywizacja zawodowa osób 50+ czy dostosowywanie przestrzeni publicznej i transportu do ograniczonej mobilności. Przywołuje pomysły takie jak gwarantowana, publiczna emerytura, ograniczanie filaru kapitałowego czy przeznaczanie pieniędzy z funduszy emerytalnych na etyczne inwestycje w zrównoważony rozwój i zazielenianie gospodarki.

Czas pokaże, na ile dotychczas wprowadzone zmiany przynajmniej częściowo rozwiązały problemy powstałe wskutek reformy z 1999 roku zastępującej model oparty na solidarności międzypokoleniowej indywidualistycznym systemem zdefiniowanej składki. Fundacja im. Heinricha Bölla konsekwentnie pogłębia debatę publiczną na temat polityki społecznej i (makro)ekonomii z uwzględnieniem perspektywy równych szans dla kobiet i mężczyzn.

Zapraszamy do zapoznania się w publikacjami i analizami dostępnymi na stronie internetowej www.pl.boell.org/

Irene Hahn-Fuhr

Dyrektorka Przedstawicielstwa
Fundacji im. Heinricha Bölla w Warszawie

Polski i szwedzki system emerytalny: podobieństwa i różnice

MICHAŁ POLAKOWSKI

Wprowadzenie

Podwyższenie wieku emerytalnego do 67 lat i dla kobiet, i dla mężczyzn oraz zmniejszenie roli drugiego filara systemu emerytalnego w Polsce poprzedziła intensywna dyskusja zarówno w mediach, jak i wśród ekspertów i ekspertek. Spory dotyczyły nie tylko technicznej strony funkcjonowania zreformowanego w latach dziewięćdziesiątych systemu emerytalnego, lecz także jego założeń, które legły u podstaw reformy emerytalnej. W jaki sposób określić optymalne zaangażowanie państwa i rynku w system emerytalny? Czy zreformowany w 1998 roku system emerytalny jest rzeczywiście w stanie stawić czoła wyzwaniom demograficznym, czy też jego cele są zupełnie inne? Oprócz takich pytań pojawiły się również głosy podnoszące kwestię źródeł inspiracji dla konkretnych rozwiązań w polskim systemie emerytalnym. Czy reforma systemu emerytalnego była oryginalną polską innowacją, czy po prostu wdrożeniem międzynarodowych idei? Niniejszy tekst będzie próbą odpowiedzi na powyższe zagadnienia.

Reforma systemu emerytalnego w Polsce, wprowadzająca wielofilarową organizację tego elementu ubezpieczeń społecznych, należała do najbardziej radykalnych w Europie na przełomie XX i XXI wieku. O ile sama wielofilarowość jest dość popularnym rozwiązaniem, funkcjonującym w wielu krajach europejskich, o tyle w przy-

padku Polski należy wspomnieć o dwóch cechach, które wyróżniają tę reformę na tle innych. Chodzi o zasady rządzące tzw. pierwszym i drugim filarem. Funkcjonowanie pierwszego filara opiera się na tzw. zasadzie nominalnie zdefiniowanej składki. Z punktu widzenia finansowania oznacza to, że świadczenia wypłacane emerytom i emerytkom finansowane są z bieżących składek osób ubezpieczonych (tak jak w systemie reparycyjnym). Istotniejsze jest jednak to, w jaki sposób oblicza się wysokość świadczenia w momencie przejścia na emeryturę – w tym przypadku bierze się pod uwagę wysokość zgromadzonego i zwaloryzowanego kapitału emerytalnego (nominalną, ponieważ środki te zostały przekazane do wypłaty bieżących emerytur), wiek przejścia na emeryturę oraz długość przewidywanego przeciętnego trwania życia. Upraszczając, kapitał emerytalny dzieli się przez liczbę przewidywanych miesięcy życia i w ten sposób oblicza wysokość emerytury. Ten sposób kalkulowania świadczeń bardzo silnie wiąże wysokość emerytur z zatrudnieniem i wysokością dochodów, ponieważ niewiele jest sytuacji, kiedy za osobę nieotrzymującą wynagrodzenia odprowadzane są składki (jak to ma miejsce np. w sytuacji otrzymywania świadczenia dla osób bezrobotnych).

Drugi filar systemu emerytalnego oparty jest na zasadzie kapitałowej, co oznacza (ponownie w uproszczeniu), że składki przekazywane są firmom ubezpieczeniowym, w których wykupuje się

jednostki uczestnictwa. Składki te są inwestowane, a podmiot, który oferuje ubezpieczenie, pobiera z tego tytułu opłaty. W momencie przejścia na emeryturę istotne są trzy wspomniane już parametry: wiek przejścia na emeryturę, wysokość zgromadzonego kapitału emerytalnego oraz dalsze trwanie życia.

Warto przypomnieć, że choć różne podmioty zarządzają danym filarem (pierwszy – ZUS, drugi – prywatne firmy), to ich logika działania, zwłaszcza jeśli chodzi o określanie wysokości świadczeń i bliski związek z przebiegiem kariery zawodowej, są podobne. Dlatego tak istotna w funkcjonowaniu tego typu systemu emerytalnego jest skuteczna polityka pracy, skutkująca wysokim poziomem zatrudnienia i szybkim powrotem na rynek pracy w przypadku bezrobocia lub czasowej opieki nad osobą zależną.

Zagadnienie to jest o tyle interesujące, że w debacie publicznej zwłaszcza osoby popierające zreformowany system emerytalny przywołują jego skandynawskie źródła. Sądzą, iż system emerytalny, który zaczęto wdrażać w Polsce w 1999 roku, oparty jest na rozwiązaniach, jakie zastosowano w reformie emerytalnej w Szwecji w latach dziewięćdziesiątych. Należy jednak zwrócić uwagę na istotne różnice pomiędzy szwedzkim i polskim systemem emerytalnym, które w dużej mierze wynikają z odrębnych sposobów funkcjonowania polityki społecznej w tych krajach. Po pierwsze, pomimo pozornych podobieństw, filozofia systemu emerytalnego różni się w obu krajach. O ile w Szwecji rola rozwiązań rynkowych jest relatywnie niewielka, o tyle w Polsce fundusze emerytalne i firmy, które nimi zarządzają, stanowią bardzo ważny element reformy. Inaczej kształtują się również relacje pomiędzy obywatelami/obywatelkami a rynkiem – w Szwecji na rynku emerytalnym funkcjonuje około ośmiuset funduszy (zarządzanych przez prawie sto firm), w Polsce zaś jest tylko kilkunastu dużych graczy i na ogół są to międzynarodowe firmy finansowe. W Szwecji w przypadku drugiego filara osoby ubezpieczone są domyślnie członkami/członkiniami państwowego funduszu emerytalnego i dopiero, gdy aktywnie wyrażą chęć, mogą przejść do funduszu zarządzanego przez prywatną firmę. W Polsce natomiast taką możliwość wprowadziła reforma z 2013 roku.

Po drugie, wbrew powszechnemu przekonaniu, że uniwersalistyczne państwo opiekuńcze wypiera inne rozwiązania, w Szwecji od wielu lat istotną rolę odgrywają nieobowiązkowe ubezpieczenia emerytalne, zwłaszcza programy pracownicze. Obejmują one prawie całą populację pracowników/pracownic dzięki umocowaniu tych programów w porozumieniach zbiorowych i mają charakter sektorowy – są odrębne programy dla pracowników fizycznych i umysłowych oraz zatrudnionych w administracji centralnej i samorządzie. Programy pracownicze przyjmują różne formy, jeśli chodzi o zasady finansowania i określania wysokości świadczeń oraz wyboru menedżera funduszu emerytalnego. W Polsce natomiast ubezpieczenia, które potraktować można jako część systemu emerytalnego, przyjęto dopiero w ramach reformy; obejmują one mniej niż 10% pracujących Polek i Polaków.

Po trzecie, system emerytalny powinien być analizowany w szerszym kontekście, zwłaszcza jeśli chodzi o politykę rynku pracy (w tym godzenie ról opiekuńczych i zawodowych). W Szwecji mamy do czynienia z publiczną polityką rynku pracy charakteryzującą się wysokimi nakładami, której rezultatem są wysokie wskaźniki zatrudnienia i krótkie okresy bezrobocia oraz aktywne zaangażowanie państwa w dostosowywanie kompetencji pracowników i pracownic do zmian na rynku pracy. W Polsce natomiast wydatki na politykę rynku pracy należą do najniższych w Unii Europejskiej, wskaźnik zatrudnienia lokuje się na dole skali, zaś polityka zmiany kwalifikacji jest dalece niewystarczająca.

Poza tym zasadnicze znaczenie dla reformy systemu emerytalnego ma jego sytuacja finansowa oraz stan finansów publicznych. O ile w Szwecji częściową prywatyzację przeprowadzono w sytuacji nadwyżki systemu, z której można było sfinansować wieloletnie zobowiązania, o tyle znacznie dalej idąca reforma systemu emerytalnego w Polsce zaczęła się, kiedy Zakład Ubezpieczeń Społecznych miał deficyt. To oznaczało zupełnie inne podejście do reformy: szwedzka dostosowana była do istniejących możliwości finansowych zarówno samego systemu emerytalnego, jak i budżetu, natomiast w Polsce przyjęto założenie, że reformę emerytalną uda się sfinansować dzięki politycznie ryzykownej strategii jak

najszerszego objęcia reformą różnych grup zawodowych, oszczędnościach na już wypłacanych emeryturach oraz prywatyzacji.

W dalszej części tekstu będę się starał wyka- zać, że polskie rozwiązania systemu emerytalnego w dużym stopniu opierały się na przesłankach niezwiązanych z systemem emerytalnym, wynikały natomiast z chęci powtórzenia doświadczeń krajów Ameryki Łacińskiej. Staje się to zwłaszcza widoczne w porównaniu z reformą szwedzkich emerytur. Należy jednak podkreślić, że ostateczny kształt polskiego systemu emerytalnego nie jest tylko wynikiem wdrożenia zagranicznych wzorców, ale w dużym stopniu wynika także z historycznych uwarunkowań politycznych, siły partnerów społecznych itd.

Reformy emerytalne poza Europą a cele ubezpieczenia emerytalnego

O ile w krajach Europy Zachodniej lata osiemdziesiąte i dziewięćdziesiąte charakteryzowały się relatywnie niewielkimi zmianami w funkcjonowaniu systemów emerytalnych, polegających na zmianie pojedynczych parametrów, o tyle zasadniczych innowacji w tym obszarze dokonano w krajach Ameryki Łacińskiej. Reformy te, rozpoczęte na początku lat osiemdziesiątych, polegały na zastąpieniu dotychczasowego systemu emerytalnego, opartego na systemie zdefiniowanego świadczenia i finansowanego na zasadzie repartycyjnej, systemem, który całkowicie lub częściowo opierał się na ubezpieczeniu kapitałowym o zdefiniowanej składce, oferowanym przez podmioty prywatne. W pierwszej fazie reform emerytalnych w tym regionie najbardziej drastyczne zmiany przeprowadzono w Chile, gdzie zastąpiono całkowicie system repartycyjny systemem kapitałowym opartym na zasadzie zdefiniowanej składki¹.

Reformatorzy systemu emerytalnego w Chile uznali, że problem tamtejszego systemu emerytalnego leży głównie w strukturze źle skonstruowanych zachęt do podjęcia legalnej pracy. Choć

przypadek reformy emerytalnej w Chile jest jednym z najbardziej ekstremalnych i niewiele krajów zdecydowało się wprowadzić reformę emerytalną o zbliżonym kształcie, to jednak stała się ona wzorcowym rozwiązaniem problemów systemów emerytalnych z dwóch powodów. Po pierwsze, radykalizm Chile wskazywał, że skuteczna reforma jest możliwa tylko poprzez całkowite odrzucenie „starego” systemu emerytalnego i zastąpienie go nowym, opartym na przejrzystych zachętach do uczestnictwa. Po drugie, reforma systemu emerytalnego została przedstawiona jako lek na więcej problemów, które zdaniem neoklasycznych ekonomistów występowały w krajach rozwijających się. Problem długu publicznego rozwiązać miało przekształcenie go w oszczędności emerytalne wspierające wzrost gospodarczy i wzmacniające niewielką dotychczas pozycję rynku kapitałowego. Z kolei zachęcenie obietnicą emerytury pracownicy/pracownice zatrudnieni w szarej strefie mieli przejść do legalnego zatrudnienia. W innych krajach Ameryki Łacińskiej reformy emerytalne miały mniej radykalny charakter, niemniej jednak często pomija się to wewnętrzne zróżnicowanie. Z punktu widzenia filozofii reformy emerytalnej wszystkie te zmiany łączy jedno: nie wynikały one bezpośrednio ze zmian demograficznych (starzenia się społeczeństwa), które najczęściej przywoływane są w krajach zachodnich jako uzasadnienie reform emerytalnych.

Warto przy okazji zapytać o to, jakie funkcje ma spełniać obowiązkowy system emerytalny i czy przesłanki, na których skonstruowano jego reformę, są przekonujące. Ekonomisci, noblista Peter Diamond i Nicholas Barr, wymieniają cztery podstawowe funkcje, jakie z punktu widzenia teorii ekonomicznej ma pełnić publiczny system emerytalny². Po pierwsze, system emerytalny ma równoważyć konsumpcję w ciągu życia jednostki, czyli przenieść część konsumpcji z bieżącej fazy życia do przyszłości. Warto w tym miejscu podkreślić, że mowa jest o konsumpcji, a nie o zasobach (np. finansowych). Po drugie, zadaniem

1 C. Mesa-Lago, *Reassembling Social Security A Survey of Pensions and Health Care Reforms in Latin America*, Oxford University Press, Oxford 2008.

2 N. Barr, P. Diamond, „Economics of Pensions”, „Oxford Review of Economic Policy”, 22 (1), 2008, s. 15-39.

systemu jest stworzenie zabezpieczenia przed ryzykiem długowieczności – w przypadku większej zbiorowości ubezpieczonych ryzyko to jest znacznie łatwiejsze do oszacowania. Po trzecie, celem systemu emerytalnego jest redukcja ubóstwa wśród niezamożnych emerytów i emerytek. Po czwarte, system emerytalny służy redystrybucji ułatwiającej równoważenie konsumpcji w różnych fazach życia jednostek, czy też w ramach tej samej generacji i następujących po sobie pokoleń. Diamond i Barr podkreślają również, że reformy systemu emerytalnego tylko w pewnym stopniu mogą ograniczyć zakłócenia na rynku pracy, ponieważ immanentną cechą współczesnych rynków, w tym rynku pracy, jest to, że są one zniekształcone.

Według Diamonda i Barra mniej istotna od organizacji i finansowania systemu jest kwestia tego, czy spełnia wymienione powyżej funkcje. Jak podkreślają badacze, organizacja systemu emerytalnego w taki sposób, aby służył dodatkowym celom (np. pobudzaniu wzrostu rynku kapitałowego) ma drugorzędne znaczenie i jako taka nie powinna stanowić głównej przesłanki do jego reformowania. Konkluzja ta stoi w sprzeczności z większością przywołanych powyżej argumentów, jakie stały za reformami systemów emerytalnych w Ameryce Łacińskiej.

Idee na temat emerytur czy rynku?

W Ameryce Łacińskiej mieliśmy do czynienia z rozprzestrzenianiem się koncepcji reformy emerytalnej. Szczególną rolę w tym procesie odgrywały Bank Światowy i Międzynarodowy Fundusz Walutowy, chociaż z czasem osłabła ich rola jako przekazników idei na temat reformowania systemów emerytalnych.

Zanalizować podobny proces w Europie Środkowej próbowali Katarina Müller³ i Michael Orenstein⁴. Według autorów także i w tym wypadku istotną rolę odgrywał Bank Światowy, który zsynetetyzował swoje doświadczenia w publikacji *Averting the Old-Age Crisis* z 1994 roku. Jak zauważa

Müller, reformy emerytalne wdrażane w Europie Środkowej od końca lat dziewięćdziesiątych charakteryzowały się daleko posuniętym podobieństwem – w większości krajów regionu wprowadzono systemy wielofilarowe z obowiązkowym elementem kapitałowym. Z kolei Orenstein wskazuje, że Bank Światowy odegrał zasadniczą rolę w przygotowaniu gruntu dla reform emerytalnych, zarówno poprzez zaangażowanie w kształtowanie opinii publicznej, jak i pomoc techniczną dla zespołu przygotowującego reformę.

Co istotne, gdy przyjrzymy się bliżej rozwiązaniom zastosowanym w krajach regionu, dostrzeżemy nie tylko różnice, lecz także podobne motywy, które przewijały się w debacie emerytalnej. Przede wszystkim rozwiązania rynkowe przeważały nad systemem repartycyjnym. Zwolennicy systemu kapitałowego dowodzili, że jest on znacznie bardziej odporny na problem starzenia się społeczeństwa, ponieważ nie pozwala na polityczne manipulacje, na jakie narażony jest system repartycyjny. Podkreślano również, że rynek jest znacznie bardziej autonomiczny, jeśli chodzi o wpływ systemu politycznego. Część osób zaangażowanych w reformę emerytalną twierdziła również, że system kapitałowy jest bardziej efektywny w pomnażaniu oszczędności emerytalnych w porównaniu z systemem repartycyjnym. Oba argumenty można jednak zakwestionować. O ile w przypadku wyzwań demograficznych istotniejszy jest sposób określania wysokości świadczeń niż sposób finansowania, o tyle efektywność systemu kapitałowego nie musi być wyższa. Wręcz przeciwnie, po uwzględnieniu kosztów reformy wprowadzającej kapitalizację składki może się okazać, że taki system jest mniej efektywny od repartycyjnego. Ten rodzaj krytyki nie był jednak obecny w debacie publicznej, zdominowanej przez rynkową ideologię. Dopiero od niedawna tego typu argumenty zaczęły wychodzić poza kręgi eksperckie.

Szczególne znaczenie mają w tym kontekście przykłady Węgier i Polski – krajów, które jako pierwsze w tej części Europy zreformowały swo-

3 K. Müller, *The Political Economy of Pension Reforms in Central Eastern Europe*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 1999.

4 M. A. Orenstein, *Privatizing pensions: the transnational campaign for social security reform*, Princeton University Press, Princeton 2008.

je systemy emerytalne i gdzie dyskusje na temat konieczności reformy, jej filozofii oraz aspektów technicznych rozpoczęły się już na początku lat dziewięćdziesiątych. Z pewnością znikomą rolę odegrał niemal zerowy proces konsultacji, podczas gdy szwedzki rząd zasięgał rady różnych środowisk od połowy lat osiemdziesiątych. Większe znaczenie miały inspiracje płynące z Ameryki Łacińskiej, które dotyczyły nie tylko funkcjonowania samego systemu emerytalnego, ale także wprowadzania gospodarki rynkowej, opierającej się na specyficznych wartościach.

Proces reformy emerytalnej w Polsce⁵

Już pod koniec lat siedemdziesiątych polski system emerytalny objął swym zasięgiem niemal całą ludność Polski, przy czym rolnicy znaleźli się w odrębnym systemie. Od początku lat osiemdziesiątych zaczęto w zróżnicowany sposób traktować poszczególne grupy zawodowe, wprowadzając tzw. wcześniejsze emerytury. Polski system emerytalny wkroczył zatem w transformację ustrojową wewnątrznie zróżnicowany, kryjąc w sobie potencjał wzrostu kosztów, ponieważ wiele osób uzyskało uprawnienia do wcześniejszych emerytur.

Sytuacja w Polsce nałożyła się na globalną dyskusję dotyczącą przyszłości polityki społecznej. O konieczności przeprowadzenia reformy debatowano od 1989 roku, dyskusje nabrały tempa po wyborach w 1993 roku. W koalicji rządowej SLD-PSL, jak również w różnych ciałach eksperckich zastanawiano się nad kształtem reformy. Osią dyskusji było pytanie, czy zachować dotychczasowy system (finansowanie i organizację), modyfikując jednocześnie część jego elementów, czy też zasadniczo zreformować finansowanie i organizację systemu poprzez jego częściową prywatyzację.

Wkrótce frakcja „prywatyzacyjna” zdobyła przewagę i jej projekt został przedstawiony jako oficjalne stanowisko rządowe. Projekt reformy został przygotowany przez ekonomistów, którzy za wszelką cenę chcieli zmniejszyć koszty syste-

mu, lekceważąc przy tym efekty społeczne oraz instytucjonalne i organizacyjne ograniczenia. Projekt ten opierał się na nierealnych w polskim kontekście założeniach dotyczących zarówno wzrostu gospodarczego, rozwoju i stabilności rynków kapitałowych i rynku pracy, jak i reakcji behawioralnych obywateli i obywaterek.

Ostateczne dyskusje dotyczące kształtu reformy miały hermetyczny charakter: odbyły się, co prawda, niezbędne z prawnego punktu widzenia konsultacje z partnerami społecznymi, lecz nie poddano jej szerszej debacie publicznej. Stanowisko związków zawodowych nie było jednolite: opozycyjna „Solidarność” popierała częściową prywatyzację, a OPZZ w dużej mierze – stanowisko rządu. Głos krytycznych ekspertów był marginalizowany, zaś media powtarzały optymistyczne scenariusze rządu. Po wyborach, które odbyły się w 1997 roku, koalicja AWS-UW kontynuowała reformę, wprowadzając pewne konserwatywne elementy (zróżnicowany wiek emerytalny 60 lat dla kobiet i 65 dla mężczyzn zamiast wcześniejszej propozycji 62 lat dla obu płci). Ostatni akt prawny został uchwalony na kilkanaście dni przed wprowadzeniem systemu w życie (w styczniu 1999 roku), lecz przez dłuższy czas nie była do końca uregulowana kwestia trzeciego filara oraz sposobu wypłaty emerytur.

Reforma miała wprowadzić rozwiązania zwiększające efektywność systemu. W debacie na ten temat przeciwstawiano ZUS elastycznym i bardziej wydajnym rozwiązaniom rynkowym, które dzięki konkurencji między podmiotami rynku ubezpieczeniowego miały taniej i lepiej zainwestować oszczędności emerytalne. Tymczasem rozwiązania regulacyjne przyjęte w wyniku reformy nie gwarantują żadnego z tych celów. Jak wykazują dane Komisji Nadzoru Finansowego obejmujące ostatnią dekadę, zauważalna jest konwergencja stopy zwrotu i z tego punktu widzenia konkurencja pomiędzy towarzystwami emerytalnymi jest coraz mniejsza. Brak rywalizacji i symptomy zmowy cenowej w warunkach obowiązkowego uczestnictwa przez klientów w ryn-

5 W tej części artykułu opieram się na: M. Polakowski, *The Institutional Transformation of Social Policy in East Central Europe. Poland and Hungary in Comparative and Historical Perspective*, Boekenplan, Maastricht 2010.

ku wskazują, że rynek ubezpieczeń drugiego filara nosił znamiona oligopolu.

Zastosowana konstrukcja systemu emerytalnego prowadzi do asymetrii odpowiedzialności pomiędzy obywatelami/obywatelkami a Powszechnymi Towarzystwami Emerytalnymi (PTE). PTE pobierają bowiem opłatę od obowiązkowych składek, które następnie inwestują w bezpieczne papiery dłużne gwarantowane przez państwo, przy czym PTE nie gwarantują swoim klientom żadnej stopy zwrotu z inwestycji. Dodajmy tylko, że pośrednio zysk z obligacji dla PTE jest kosztem dla państwa (czyli obywateli i obywaterek). Stoi to w sprzeczności z lansowaną przez reformatorów ideą rozwoju polskiego rynku kapitałowego i jest klasycznym wręcz przykładem efektu wypierania.

Tło szwedzkiej reformy emerytalnej

Szwedzki system emerytalny do połowy lat dziewięćdziesiątych składał się z komponentu bazowego o jednolitej dla wszystkich kwocie (*folkpension*), współfinansowanego z budżetu, oraz dodatkowego elementu, którego wysokość zależała od osiąganych dochodów *Allmän Tilläggspension* (ATP), finansowanego ze składek pracodawców. Co istotne, składki na ATP nie tylko finansowały świadczenia, lecz służyły również tworzeniu rezerwy w specjalnych funduszach (AP). Celem funduszy AP było nie tylko gromadzenie zasobów na wypadek przejściowych problemów finansowych ATP, ale również utworzenie oszczędności, umożliwiających inwestycje w szwedzką gospodarkę. Warto podkreślić, że do połowy lat siedemdziesiątych wiek emerytalny w Szwecji wynosił 67, po czym obniżono go do 65 lat⁶.

Reformę emerytalną z końca lat dziewięćdziesiątych poprzedziła seria zmian dotyczących mniej korzystnego indeksowania wysokości świadczeń i zmniejszenia kwoty emerytur częściowych w latach osiemdziesiątych i „pakiet kryzysowy” z początku następnej dekady.

Przygotowania do reformy szwedzkiego systemu emerytalnego zaczęły się w połowie lat osiemdziesiątych, kiedy powołano specjalną komisję parlamentarną, która we wstępnym raporcie z 1992 roku zaleciła ściślejsze powiązanie wysokości świadczeń emerytalnych z przebiegiem kariery zawodowej. Powodem była podatność ATP na zmiany demograficzne i negatywną sytuację ekonomiczną⁷. W komisji składającej się z czterech partii centrowych tworzących koalicję rządową oraz opozycyjnej partii socjaldemokratycznej największy konflikt wywoływała kwestia wprowadzenia częściowej kapitalizacji składki. Spierano się o to, jak rozłożyć ciężar opłacania składek (dotychczas w zasadniczej części opłacanych przez pracodawców), oraz o to, co należy zrobić ze składką odprowadzaną od przychodu przekraczającego określony limit. W 1994 roku opublikowano raport końcowy, będący kompromisem wypracowanym przez władze poszczególnych partii. Zaproponowano w nim częściową kapitalizację składki i podział po połowie płatności składek między pracodawcę i pracownika, co było postulatem partii centrowych. Sukcesem partii socjaldemokratycznej była zgoda na transfer połowy składki powyżej limitu do budżetu państwa. Inne elementy, takie jak przejście od indeksacji świadczeń opartej na zmianie cen do indeksacji uwzględniającej zmianę wynagrodzeń czy kalkulacja świadczeń na podstawie przebiegu całej kariery zawodowej, nie były przedmiotem międzypartijnego sporu⁸.

Warto podkreślić, że szwedzki ruch związkowy – niewłączony do prac nad reformą, co samo w sobie było wyjątkową sytuacją – nie miał jednolitego stanowiska, popierał jedynie indeksację płacową. Na przykład związek pracowników fizycznych popierał postulaty kalkulacji świadczeń na podstawie przebiegu całej kariery, czemu sprzeciwiał się związek pracowników umysłowych, który uznał, że korzystniejsza będzie dotychczasowa zasada 15/30, według której eme-

6 S. E. Olsson, *Social policy and welfare state in Sweden*, Arkiv, Lund 1993.

7 K. M. Anderson, „Pension reform in Sweden: Radical reform in a mature pension system”, [w:] *Ageing and Pension Reform Around the World. Evidence from Eleven Countries*, red. G. Bonoli, T. Shinkawa, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2005.

8 M. Schludi, *The reform of Bismarckian pension systems: a comparison of pension politics in Austria, France, Germany, Italy and Sweden*, Amsterdam University Press, Amsterdam 2005.

ryturę obliczano na podstawie piętnastu najlepszych lat przebiegu kariery zawodowej przy spełnieniu wymogu trzydziestoletniego stażu pracy. Z kolei związek pracowników fizycznych, reprezentujący osoby o znacznie dłuższym stażu pracy, uznał, że formuła ta przyczyni się do redystrybucji dochodu od osób uboższych do bogatych⁹.

W 1994 roku szwedzki parlament zaakceptował zasadniczy kierunek reformy emerytalnej, ale ostatnie zmiany legislacyjne uchwalono dopiero w 2001 roku. Opóźnienia wynikały nie tylko ze skomplikowanej pozycji szwedzkich socjaldemokratów na scenie politycznej, lecz również z konieczności przekonania własnych członków do reformy. Było to o tyle ważne, że pomimo paradoksu redystrybucyjnego przedstawionego powyżej, program ATP przez wielu szeregowych członków i członkinie partii traktowany był jako najważniejsze osiągnięcie partii w powojennej polityce społecznej. W rezultacie intensywnej krytyki założeń reformy w łonie partii (krytykowano zwłaszcza przekazanie części składki prywatnym instytucjom) jej kierownictwo zdecydowało się renegocjować kompromis zawarty z partiami centrowymi. Szczególnie istotnym nowym elementem systemu był państwowy fundusz emerytalny; ceną za ten kompromis było podwyższenie części wynagrodzenia odprowadzanego do filara kapitałowego z 2 do 2,5 %.

Trzy elementy pakietu reformy systemu emerytalnego w Szwecji wyróżniały ją spośród innych reform emerytalnych przeprowadzonych w Europie Zachodniej.

Po pierwsze, w zasadniczy sposób zmieniono sposób funkcjonowania systemu emerytalnego, odchodząc od zasady zdefiniowanego świadczenia na rzecz zasady nominalnie zdefiniowanej składki w pierwszym filarze oraz wprowadzając element kapitałowy. Trafia do niego 2,5% z 18,5% składki emerytalnej. W celu obniżenia kosztów

funkcjonowania tego elementu, centralna agencja rządowa zajęła się przekazywaniem składki i wyborem funduszu. Jeśli ktoś sam nie wybierze funduszu, składki tej osoby trafiają do domyślnego funduszu państwowego¹⁰.

Po drugie, wprowadzono automatyczny mechanizm dostosowywania wysokości świadczeń. Ich wysokość zależy od dynamiki wynagrodzeń – w przypadku obniżenia, spadnie również poziom świadczeń. Mechanizm reaguje również na wydłużanie się dalszego trwania życia i niekorzystną sytuację ekonomiczną. Jeśli oczekiwane zobowiązania przekraczają należności, ograniczony zostaje wzrost kapitału emerytalnego, co prowadzić ma do zrównoważenia finansów systemu ubezpieczeniowego¹¹.

Po trzecie, do systemu emerytalnego wprowadzono pojęcie elastycznego wieku emerytalnego: osoba ubezpieczona może przejść na emeryturę pomiędzy 61. i 67. rokiem życia.

Warto podkreślić, że fundusze AP, stanowiące rezerwę systemu ATP, były źródłem finansowania reformy systemu emerytalnego, zaplanowanej na piętnaście lat, jak również miały pokryć koszty reformy składek za opiekę nad dziećmi, edukację w pierwszym okresie. W ten sposób ograniczono problem „podwójnego finansowania”, wynikający z konieczności finansowania bieżących świadczeń w systemie repartycyjnym i jednocześnie budowania oszczędności emerytalnych w filarze kapitałowym¹². Co istotne, nawet partie centrum, dla których częściowa kapitalizacja składki była warunkiem koniecznym do poparcia reformy emerytalnej, nigdy nie proponowały, aby część kierowana do filara kapitałowego przekraczała 15% całości składek emerytalnych. Twórcy reformy byli bowiem świadomi, że jeśli więcej składek będzie kapitalizowanych, to „podwójne finansowanie” stanie się zbyt dużym obciążeniem, które negatywnie wpłynie na finanse publiczne, jak też elementy szwedzkiego państwa opiekuńczego.

9 J. Palme, „Pension Reform in Sweden and the Changing Boundaries Between Public and Private”, [w:] *Pension Security in the 21st Century Redrawing the Public–Private Debate*, red. G. L. Clark, N. Whiteside, Oxford University Press, Oxford 2003.

10 E. Palmer, „Swedish Pension Reform: How Did It Evolve, and What Does It Mean for the Future?”, [w:] *Social Security Pension Reform in Europe*, red. M. Feldstein, H. Siebert, University of Chicago Press, Chicago 2002.

11 J. Palme, *Pension Reform*, dz. cyt.

12 K. M. Anderson, *Pension reform*, dz. cyt.

Podsumowanie

Celem niniejszego artykułu było porównanie reform emerytalnych w Polsce i Szwecji, często ze sobą zestawianych, zwłaszcza w Polsce. Tymczasem dokładniejsza analiza obu systemów emerytalnych, a zwłaszcza przesłanek, na których opierała się reforma, ujawnia daleko idące różnice. W tekście skupiłem się głównie na politycznym procesie reform, aby pokazać zupełnie odmienne priorytety, jakie przyświecały zmianom w tych dwóch krajach. W Polsce reforma emerytalna miała charakter radykalny, zwłaszcza jeśli chodzi o zmniejszenie skali redystrybucji i istotną rolę elementu kapitałowego (przypomnijmy, że 7,22% z 19,52% składki przekazywano do Otwartego Funduszu Emerytalnego). Przekonywano, że reforma pozytywnie wpłynie na rynek kapitałowy, wzrost gospodarczy, ograniczy nierejestrowane zatrudnienie czy podwyższy efektywny wiek przejścia na emeryturę. W Szwecji zasadnicza dyskusja toczyła się wokół aspektów redystrybucyjnych systemu dla różnych grup zawodowych i dochodowych, niewielką rolę natomiast przypisano elementom kapitałowemu. Dla porównania, w Polsce filar kapitałowy, jeśli jego wielkość mierzyć wysokością składki trafiającej do funduszy emerytalnych, był trzykrotnie większy niż w Szwecji. Ma to zasadnicze znaczenie zarówno dla finansowania kosztów przejścia do nowego systemu, jak i dla bezpieczeństwa oszczędności emerytalnych.

Zreformowane systemy emerytalne w Polsce i w Szwecji najbardziej różniły się tym, jaką rolę miał odgrywać element kapitałowy. Ponadto w Szwecji to państwo odprowadza składki emerytalne za osoby zajmujące się dziećmi, nawet jeżeli nie są one ubezpieczone. Analogiczne, choć mniej hojne rozwiązania będą dopiero dyskutowane w polskim Sejmie. Warto przy tym podkreślić, że ten instrument jest szczególnie ważny w Polsce ze względu na bardzo niski wskaźnik zatrudnienia kobiet – według Eurostatu w 2013 roku wynosił on 53,4%, podczas gdy w Szwecji 72,5%. Jedne z najwyższych w Unii Europejskiej wskaźniki zatrudnienia tłumaczą brak protestów ze strony szwedzkich związkowców wobec sposobu obliczania świadczenia emerytalnego na podstawie przebiegu całej kariery zawodowej.

Drugą istotną różnicą jest rozwiązanie kwestii gwarantowanej emerytury minimalnej. W Polsce wymagane jest osiągnięcie wieku emerytalnego i odpowiedni okres ubezpieczenia. Przed podniesieniem wieku emerytalnego do 67. roku życia okres ubezpieczenia uprawniający do minimalnej emerytury wynosił 20 dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn, teraz dla obu płci jest taki sam – 25 lat. Choć do wymaganego okresu wlicza się również okresy nieskładkowe, w jego zasadniczej części należy odprowadzać składki. W Szwecji mamy do czynienia z inną konstrukcją. O wypłacie emerytury gwarantowanej decydują trzy kryteria: określony czas pobytu na terytorium Szwecji, wiek oraz niewystarczający dochód z obowiązkowego ubezpieczenia, przy czym nie wlicza się przychodów z prywatnych planów emerytalnych i programów zakładowych.

Jak starałem się wykazać, w Polsce i w Szwecji kierowano się innymi przesłankami, przyjmując określoną strategię i rozwiązania. W Polsce radykalizm reformy emerytalnej spotkał się z wielkim oporem ze strony polityków i części ekspertów, którzy dostrzegli w tym przede wszystkim możliwość stymulacji rynku kapitałowego i zainteresowanie nim instytucjonalnych graczy (towarzystw emerytalnych). To chyba tłumaczy uprzywilejowaną pozycję otwartych funduszy emerytalnych – brak limitu opłaty od składki w początkowym okresie i utrzymujący się w następnych latach wysoki limit. Ponadto koszty reformy (deficyt ZUS) miały zostać częściowo sfinansowane z zaoszczędzenia na już wypłacanych świadczeniach emerytalnych (co było pomysłem nierealnym) i dzięki ograniczeniu tzw. przywilejów emerytalnych.

W Szwecji nikt nie roztrząsał wizji dobroczynnego wpływu reformy emerytalnej na rynek kapitałowy. Przyczyną było nie tylko to, że szwedzki rynek kapitałowy należy do najbardziej rozwiniętych w Europie. Twórcy reformy wychodzili z pragmatycznego założenia, że element kapitałowy nie może odgrywać zbyt dużej roli, ponieważ będzie to miało negatywny wpływ na stan finansów publicznych. Ponadto z doświadczeń związanych z zakładowymi/branżowymi programami emerytalnymi wynikało, że kapitalizacja składki bynajmniej nie prowadzi do wyższej stopy zwrotu niż w przypadku systemu repartycyjnego.

Jednocześnie duża liczba podmiotów oferujących programy zakładowe i obowiązujące regulacje dotyczące opłat pozwoliły uniknąć przerzucania kolejnych kosztów reform na ubezpieczonych.

Na zakończenie warto wspomnieć o reakcjach polskiego i szwedzkiego systemu emerytalnego na kryzys, którego objawy stały się odczuwalne w 2008 roku. Pogorszenie sytuacji gospodarczej w Szwecji miało dość istotny wpływ na system emerytalny i spowodowało groźbę uruchomienia automatycznego mechanizmu obniżenia zarówno oszczędności emerytalnych, jak i już wypła-

nych świadczeń. W debacie publicznej uznano, że obniżanie świadczeń podczas kryzysu nie jest pożądane, i w rezultacie podjęto decyzję polityczną, aby skorygować mechanizm automatyczny poprzez utrzymanie wartości emerytur na tym samym poziomie. Tymczasem w Polsce korekta systemu emerytalnego (zwłaszcza zmniejszenie części składki kierowanej do funduszy emerytalnych) podyktowana została w dużej mierze względami budżetowymi, gdyż politycy (i część opinii publicznej) uświadomili sobie wreszcie realne koszty reformy emerytalnej.

Bibliografia:

- Anderson K. M., „Pension reform in Sweden: Radical reform in a mature pension system”, [w:] *Ageing and Pension Reform Around the World. Evidence from Eleven Countries*, red. G. Bonoli, T. Shinkawa, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2005.
- Barr N., P. Diamond, „Economics of Pensions”, *Oxford Review of Economic Policy*, 2008, nr 22 (1), s. 15-39.
- Mesa-Lago C., *Reassembling Social Security A Survey of Pensions and Health Care Reforms in Latin America*, Oxford University Press, Oxford 2008.
- Müller K., *The Political Economy of Pension Reforms in Central Eastern Europe*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 1999.
- Olsson S. E., *Social policy and welfare state in Sweden*, Arkiv, Lund 1993.
- Orenstein M. A., *Privatizing pensions: the transnational campaign for social security reform*, Princeton University Press, Princeton 2008.
- Palme J., „Pension Reform in Sweden and the Changing Boundaries Between Public and Private”, [w:] *Pension Security in the 21st Century Redrawing the Public-Private Debate*, red. G. L. Clark, N. Whiteside, Oxford University Press, Oxford 2003.
- Palmer E., „Swedish Pension Reform: How Did It Evolve, and What Does It Mean for the Future?”, [w:] *Social Security Pension Reform in Europe*, red. M. Feldstein, H. Siebert, University of Chicago Press, Chicago 2002.
- Polakowski M., *The Institutional Transformation of Social Policy in East Central Europe. Poland and Hungary in Comparative and Historical Perspective*, Boekenplan, Maastricht 2010.
- Schludi M., *The reform of Bismarckian pension systems: a comparison of pension politics in Austria, France, Germany, Italy and Sweden*, Amsterdam University Press, Amsterdam 2005.



Michał Polakowski – ekspert Fundacji ICRA (Międzynarodowego Centrum Badań i Analiz). Na Uniwersytecie w Maastricht obronił pracę doktorską poświęconą ewolucji systemów emerytalnych w krajach postkomunistycznych. Autor wielu artykułów poświęconych polityce społecznej.

Prywatyzacja emerytur i jej skutki

PROF. DR HAB. LEOKADIA ORĘZIAK

W 1999 roku w Polsce została przeprowadzona radykalna reforma emerytalna. W jej wyniku sprywatyzowano znaczną część systemu emerytalnego, bowiem niemal 40% składki emerytalnej pobieranej od wynagrodzeń pracowników i pracownic skierowano do Otwartych Funduszy Emerytalnych (OFE). Zarządzanie OFE powierzono prywatnym instytucjom finansowym – Powszechnym Towarzystwom Emerytalnym (PTE). Ustanowiono w ten sposób tzw. drugi, obowiązkowy filar w systemie emerytalnym, obok istniejącego filara państwowego, obsługiwanego przez ZUS. Ten pierwszy filar, repartycyjny, realizujący zasadę solidarności międzypokoleniowej, został w wyniku reformy znacznie zredukowany, przede wszystkim po to, by stworzyć miejsce dla przymusowego filara kapitałowego, opartego na funduszach emerytalnych. W nowym systemie emerytury z pierwszego filara zostały zmniejszone o ponad połowę w stosunku do świadczeń realizowanych na starych zasadach. Okazało się, że nawet tak znaczna redukcja emerytur jest niewystarczająca, by można było utrzymać OFE. Po to, aby zapewnić dalsze zmniejszanie wydatków publicznych na emerytury, w 2012 roku podjęto decyzję o stopniowym podnoszeniu wieku emerytalnego do 67 lat dla kobiet i mężczyzn.

Wyższy wiek emerytalny to dodatkowa cena, jaką polskie społeczeństwo musi zapłacić, aby OFE mogły dalej funkcjonować. Okazało się

jednak, że i to nie wystarczy, aby pokryć ogromne koszty wynikające dla finansów publicznych z istnienia filara kapitałowego. W 2014 roku, na mocy ustawy z dnia 6 grudnia 2013 roku¹ przeprowadzone zostały zmiany w tym filarze, mające pozwolić na zmniejszenie związanego z nim ciężaru. Najważniejsza z nich to wprowadzenie możliwości rezygnacji z dalszego przekazywania składek do OFE. Członkowie funduszy uzyskali prawo do podjęcia decyzji w okresie tzw. okienka transferowego (od kwietnia do końca lipca 2014), czy chcą, aby od sierpnia 2014 roku składka stanowiąca 2,92% miesięcznego wynagrodzenia (czyli 15% całej składki emerytalnej wynoszącej 19,52% wynagrodzenia) była przekazywana do OFE. Niezłożenie pisemnego oświadczenia przez członka funduszy we wskazanym okresie oznaczało, że cała składka emerytalna pozostanie w ZUS. Oświadczenie takie złożyło 2,5 mln osób, czyli 15% z ogólnej liczby ponad 16,7 mln członków OFE. Oznacza to, że aż 85% tych członków nie zdecydowało się pozostać w funduszach, dając w ten sposób wyraz swej krytycznej ocenie filara kapitałowego.

Przeprowadzenie tych zmian oznacza, że OFE dalej będą istnieć, choć w mocno okrojonym kształcie. Tymczasem OFE zasługują na całkowitą likwidację przede wszystkim dlatego, że są rozwiązaniem krzywdzącym przyszłych emerytów i przyszłe emerytki. Kluczowe znaczenie ma też

1 Ustawa z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytury ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych, Dz. U. z 31 grudnia 2013 r., poz. 1717.

to, że Polska nie ma nadwyżek budżetowych, by poprzez drugi filar odkładać je na przyszłe emerytury. Od samego początku OFE utrzymywane były poprzez zadłużanie państwa, co ostatecznie może doprowadzić do niewypłacalności kraju. Zmiany wprowadzone w 2014 roku przyczyniły się do ograniczenia negatywnych skutków prywatyzacji emerytur przeprowadzonej w Polsce w 1999 roku. Oznacza to, że dalej przez wiele lat filar kapitałowy będzie stanowił poważne obciążenie dla finansów publicznych.

OFE – efekt ekspansji międzynarodowych instytucji finansowych

Przymusowy filar kapitałowy w Polsce, czyli OFE, został stworzony decyzją polskich władz. Główne ustawy uchwalono w latach 1997-1998, a najważniejsze założenia reformy emerytalnej przeprowadzonej w 1999 roku, w tym zasady funkcjonowania OFE, zostały ukształtowane przez Bank Światowy. Przedstawiciele tej instytucji odegrali główną rolę w określeniu zarówno ogólnych, jak i szczegółowych zasad tej reformy. Bank oddelegował do jej przeprowadzenia w Polsce swoich urzędników, którzy następnie zostali umieszczeni w polskich instytucjach publicznych, zaangażowanych w realizację reformy. Prywatyzacja emerytur była jednym z elementów programu przemian strukturalnych, który Polska miała realizować w zamian za przeprowadzoną w latach dziewięćdziesiątych redukcję o ponad połowę polskiego zadłużenia zagranicznego w ramach Klubu Londyńskiego i Paryskiego. Inne postawione Polsce warunki dotyczyły m.in. pełnego otwarcia sektora bankowego i ubezpieczeniowego dla zagranicznych instytucji finansowych, a także dopuszczenia bez ograniczeń zagranicznego kapitału do prywatyzowanych przedsiębiorstw.

Koncepcja prywatyzacji emerytur została przedstawiona przez Bank Światowy w 1994 roku w jego publikacji *Averting the Old Age Cri-*

sis, w której instytucja ta w alarmistycznym tonie pokazywała potencjalną niewydolność państwowych systemów emerytalnych w wyniku postępującego procesu starzenia się ludności². Rozwiązaniem wynikających stąd problemów miało być utworzenie przymusowego filara kapitałowego w systemie emerytalnym i przekierowanie do niego jak największej części składki emerytalnej, trafiającej uprzednio do filara repartycyjnego. Fundusze emerytalne, zarządzane przez prywatne firmy, miały inwestować otrzymane pieniądze i w ten sposób pomnażać środki na przyszłe emerytury. Tak skonstruowana ideologia została skierowana przede wszystkim do krajów Ameryki Łacińskiej oraz krajów Europy Środkowej i Wschodniej, przechodzących transformację ustrojową, by skłonić je do prywatyzacji całości lub chociaż części systemu emerytalnego. W praktyce chodziło o to, by stworzyć nowe źródło zysków wielkim międzynarodowym instytucjom finansowym (bankom i towarzystwom ubezpieczeniowym) z krajów wysoko rozwiniętych. Bank Światowy, a także Międzynarodowy Fundusz Walutowy to organizacje działające przede wszystkim na rzecz Stanów Zjednoczonych oraz innych wysoko rozwiniętych krajów. Wspierają interesy korporacji, które mają w tych państwach swoją siedzibę, a które w całym świecie poszukują nowych obszarów do ekspansji.

Kraje Ameryki Łacińskiej oraz kraje regionu Europy Środkowej i Wschodniej okazały się zbyt słabe, by oprzeć się presji Banku Światowego i Międzynarodowego Funduszu Walutowego³. Organizacje te mają do swojej dyspozycji skuteczne instrumenty, głównie w postaci pożyczek, by wymuszać pożądaną przez siebie politykę⁴. W krajach bogatych nawet nie próbowały przeprowadzić prywatyzacji emerytur, gdyż pomysł ten nie jest tam akceptowany ze względu na ryzyko dla przyszłego emeryta i ogromne koszty dla finansów publicznych. Taką prywatyzację przeprowadzono jedynie w krajach rządzonych przez

2 *Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth*, World Bank Report no. 13584, Washington D.C., 30.09.1994.

3 J. Stiglitz, *Globalization and its discontents*, Penguin Books, London 2002.

4 K. Müller, *Pension privatization and economic development in Central and Eastern Europe: A political economy perspective*, United Nations Research Institute for Social Development – UNRISD, Genewa, 15.11.2008.

dyktatorów (Chile) albo cechujących się słabymi strukturami demokratycznymi, podatnością na korupcję i bezkarnym stosowaniem masowej propagandy wprowadzającej społeczeństwo w błąd na temat oczekiwanych skutków prywatyzacji systemu emerytalnego. W Polsce taka propaganda, pokazująca emerytury z OFE jako źródło finansowania wczasów „pod palmami”, została sfinansowana głównie przez podmioty zagraniczne, w tym przez amerykańską agencję rządową USAID⁵. Z tych źródeł sfinansowano też liczne wycieczki do Chile, Argentyny i innych krajów dla polskich polityków zaangażowanych w proces legislacyjny, a także dla dziennikarzy, przedstawicieli związków zawodowych i ekspertów. W szczególności sponsorowanie mediów oraz ekspertów, w tym profesorów, było ważnym elementem kształtowania opinii publicznej, tak, aby uzyskała ona obraz reformy emerytalnej zgodny z intencjami jej głównych beneficjentów. Tymi beneficjentami stały się przede wszystkim wielkie międzynarodowe towarzystwa ubezpieczeniowe i banki, które utworzyły w Polsce towarzystwa emerytalne do zarządzania OFE. Idee prywatyzacji emerytur wsparły też miejscowe elity gospodarcze, oczekujące dla siebie korzyści z ustanowienia przymusowego filara kapitałowego. W ciągu ostatnich 15 lat samo życie zweryfikowało negatywnie poglądy twórców OFE na temat korzyści z utworzenia tego filara.⁶ Wielu ekonomistów⁷ ostrzegało przed zgubnymi skutkami prywatyzacji emerytur w Polsce. Ich głos został skutecznie usunięty z debaty publicznej pod koniec lat 90. Społeczeństwo polskie nie było więc w stanie wtedy dowiedzieć się czym naprawdę jest prywatyzacja emerytur i jakie niesie skutki.

OFE – powodem przyrostu połowy długu publicznego od 1999 roku

Mechanizm narastania długu publicznego z powodu OFE jest prosty, a mimo to większość spo-

łeczeństwa nie ma świadomości, na czym on polega. Otóż trzeba zacząć od tego, że w 1999 roku, w wyniku przeprowadzonej reformy emerytalnej, duża część składki emerytalnej, bo niemal 40%, została skierowana do OFE w celu inwestowania na rynku finansowym. Gdyby nie było OFE, to cała składka, wynosząca 19,52% miesięcznego wynagrodzenia, zostałaby przeznaczona na finansowanie wypłaty świadczeń obecnym emerytom i emerytkom. Ponieważ jednak duża jej część, stanowiąca 7,3% wynagrodzenia, skierowana została do przymusowego filara kapitałowego, to zabrakło na wypłatę bieżących emerytur. Kolejne rządy stanęły przed problemem, z czego pokryć ten wielki ubytek składki emerytalnej. Wyjścia są dwa: podwyższenie podatków i redukcja wydatków publicznych na inne cele, a także sprzedaż mienia państwowego, albo poprzez regularne zaciąganie przez rząd pożyczek na rynku finansowym w kraju i za granicą. Stosunkowo najłatwiejszym dotychczas sposobem było zadłużanie państwa po to, by pokryć ten ubytek, czyli *de facto*, by utrzymać OFE. W praktyce jednak na to samo by wyszło, gdyby finansować OFE innymi sposobami.

W momencie wprowadzania OFE Polska nie miała nadwyżek budżetowych. Przeciwnie, w 1999 roku dług publiczny sięgał ponad 270 mld zł. Od tamtego czasu cały dług publiczny naszego kraju wzrósł o ponad 600 mld zł i wynosił niemal 900 mld zł na koniec 2013 roku. Ponad połowa przyrostu tego długu od 1999 roku, czyli ponad 330 mld zł, narosła z powodu OFE, czyli konieczności pokrycia przez ZUS ubytku składki przekazywanej do Otwartych Funduszy Emerytalnych zamiast wypłaty bieżących emerytur. W powszechnym systemie emerytalnym jest obecnie około 5 mln emerytur, a składki do OFE pobierane są od wynagrodzeń ponad 16 mln pracowników i pracownic. Warto podkreślić, że ten dług w wysokości ponad 330 mld zł Polska zaciągnęła po to, by mieć aktywa w OFE na kwotę około 299 mld zł (stan na koniec grudnia 2013 roku).

5 M.A. Orenstein, *Privatizing pensions. The Transnational Campaign for Social Security Reform*, Princeton University Press, Princeton – Oxford 2009.

6 Np. A. Chłóń, M. Góra, M. Rutkowski, „Shaping Pension Reform in Poland: Security Through Diversity”, *Social Protection Discussion Paper*, no. 9923, The World Bank, sierpień 1999.

7 Zob. np. J. Jończyk, „Kosztowna prywatyzacja ryzyka starości”, „Rzeczpospolita”, 23.04.1997.

Wartość aktywów jest zatem niższa o kilkadziesiąt miliardów złotych od zaciągniętego długu.

Potwierdza to ogólną prawidłowość występującą na rynku finansowym, zgodnie z którą oprocentowanie kredytu (długu) jest zawsze wyższe niż nawet najlepszej lokaty. Bardzo rzadko może się zdarzyć, że ten, kto zaciągnie kredyt bankowy i zainwestuje w akcje, zarobi tyle, że spłaci pożyczkę i będzie jeszcze miał jakiś zysk. Inwestowanie za pożyczone pieniądze obarczone jest jednak ogromnym ryzykiem. Tymczasem przymusowy filar kapitałowy w Polsce jest w ten sposób finansowany już od kilkunastu lat. OFE oznaczają więc utrzymywanie irracjonalnej sytuacji, w której Polska pożycza pieniądze na wyższy procent, by zainwestować na niższy i w ten sposób gromadzić oszczędności na przyszłe emerytury. Trzeba też podkreślić, że dług powstał z powodu OFE, mimo jego redukcji w wyniku przeniesienia do ZUS w lutym 2014 roku około połowy aktywów OFE, w tym przede wszystkim obligacji skarbowych, będzie dalej narastał obciążając całe polskie społeczeństwo, w tym także członków i członkinie OFE. Większość Polaków i Polek nie ma świadomości, że od 1999 roku ten filar powoduje lawinowe narastanie zadłużenia publicznego.

Większość osób żyła dotychczas w przekonaniu, że zebrane w OFE aktywa, w postaci obligacji i akcji, po prostu są finansowane ze składek emerytalnych i nie wymagają dodatkowych środków. Takie podejście można porównać tylko do oceniania sytuacji firmy jedynie na podstawie aktywów jej bilansu, bez patrzenia na pasywa, czyli na to, z jakich źródeł aktywa zostały sfinansowane. W efekcie, po uwzględnieniu pasywów, może się okazać, że to przedsiębiorstwo jest bankrutem, ponieważ jego zobowiązania są wyższe niż posiadane aktywa ze względu na zanotowane straty. Z podobną sytuacją mamy do czynienia w przypadku OFE. Ciężar ich finansowania przygniata polskie finanse publiczne i zwiększa ryzyko niewypłacalności państwa ze względu na kumulujący się dług i rosnące z tego powodu potrzeby pożyczkowe kraju. W nieodległym czasie może się okazać, że dalsze finansowanie filara kapitałowego poprzez zadłużanie nie jest już możliwe. Przyczyną może być osiągnięcie progów ostrożnościowych dotyczących relacji pań-

stwowego długu publicznego do PKB. W ustawie o finansach publicznych próg ten jest określony na poziomie 55%, a w Konstytucji – 60%. Już kilka lat temu okazało się, że dług ten jest bardzo blisko tych progów. Gdyby w 2011 roku składka kierowana przez ZUS do OFE nie została zredukowana o dwie trzecie, to Polska mogłaby się znaleźć na krawędzi niewypłacalności, gdyż łączny roczny koszt utrzymywania OFE, obejmujący transfer składki do funduszy oraz skumulowane odsetki od całego długu publicznego zaciągniętego z powodu OFE od 1999 roku, znacznie przekroczył 40 mld zł. Zważywszy na kryzysową sytuację na międzynarodowych rynkach finansowych mogło się też okazać, że Polska nie będzie w stanie pożyczyć pieniędzy na akceptowalny procent. Ryzyko to istnieje dalej, gdyż potrzeby pożyczkowe naszego kraju są ciągle wysokie, choć nieco zmniejszyły się w wyniku zmian przeprowadzonych w OFE w 2014 roku. Jeśli ryzyko to stanie się bardzo realne, to dalsze utrzymywanie OFE będzie trzeba finansować kosztem ogromnych wyrzeczeń społecznych. Trzeba będzie bowiem podnieść podatki oraz na masową skalę redukować wydatki na pomoc społeczną, edukację, szpitale, leki. Konieczne będzie także zmniejszenie wydatków na budowę dróg i infrastruktury. Prawdopodobny brak pieniędzy w samorządach na wkład własny przy realizacji projektów współfinansowanych ze środków unijnych zahamuje wykorzystanie tych funduszy.

Te ogromne wyrzeczenia i zagrożenia będą efektem dalszego utrzymywania OFE, trzeba je będzie ponosić, by OFE mogły kontynuować tę ryzykowną grę, jaką jest inwestowanie na giełdzie pieniędzy publicznych pochodzących ze składek emerytalnych. Z tą grą wiąże się ryzyko wielkich strat. Na przykład w czerwcu 2013 roku wartość aktywów OFE spadła o 9 mld zł. Na co komu te społeczne wyrzeczenia, skoro ich skutki można zmarnotrawić w bardzo krótkim czasie? Narażanie pieniędzy publicznych, a takimi są przecież składki emerytalne, na tak wielkie straty można porównać jedynie do wielkiej grabieży finansów publicznych. Nie jest żadną pociechą dla członków i członkiń OFE czy dla całego społeczeństwa, że OFE odrobiną w przyszłości spadki cen akcji. Nawet jeżeli tak się stanie, to nikt nie może zagwarantować, że w następnym miesiącu czy

roku wartość aktywów ponownie znacznie nie spadnie. Należy zauważyć, że do dziś nie zostały odrobione spadki wartości akcji w stosunku do szczytowego okresu w 2007 roku. Mimo upływu kilku lat główne indeksy Giełdy Papierów Wartościowych są ciągle niższe od tamtego poziomu o 20-30%.

OFE – system krzywdzący przyszłych emerytów

OFE zasługują na całkowitą i bezwarunkową likwidację dlatego, że Polska nie ma z czego utrzymywać filara kapitałowego, a dalsze jego istnienie zagraża żywotnym interesom kraju oraz bezpieczeństwu finansów publicznych. Poza tym drastycznie zmniejsza szanse rozwojowe kraju, w tym możliwości sfinansowania poprawy sytuacji demograficznej oraz innych ważnych celów, takich jak budowa infrastruktury, w tym sieci energetycznych, edukacja i postęp techniczny. Drugim istotnym powodem uzasadniającym likwidację OFE jest to, że nie tylko nie zapewniają obiecywanych wysokich emerytur, ale w istocie stanowią system pasożytujący na przyszłych świadczeniach emerytalnych. Beneficjentami tego systemu są jedynie Powszechnie Towarzystwa Emerytalne, należące w większości do zagranicznych koncernów finansowych, a poza tym niewielka grupa spółek i graczy giełdowych oraz powiązanych z nimi biur maklerskich, banków obsługujących system i innych podmiotów związanych z rynkiem finansowym.

Jeżeli chodzi o zyski dla PTE wynikające z istnienia OFE, to są to przede wszystkim pobierane przez te podmioty opłaty: opłata od składki (w przeszłości sięgająca nawet 10 proc.), oraz comiesięczna opłata za zarządzanie. W Chile w ciągu trzydziestu lat istnienia przymusowego filara kapitałowego opłaty pobrane przez towarzystwa emerytalne pochłonęły ponad jedną trzecią składek przekazanych do funduszy emerytalnych⁸. W Polsce do końca 2013 roku opłaty pobrane przez PTE wyniosły ponad 19 mld zł, co po uwzględnieniu inflacji oznacza kwotę bliską 30 mld zł. Opłaty inkasowane są bez względu na

wyniki osiągane z inwestowania składek, zatem także wtedy, gdy aktywa OFE zniżkują w wyniku spadku cen akcji i innych instrumentów finansowych. Nawet uzależnienie opłat od zysku realizowanego dla przyszłych emerytów i emerytek byłoby znikomą poprawą. Po pierwsze, w pogoni za wyższymi zyskami dla siebie PTE miałyby tendencję do inwestowania składek w bardziej ryzykowne aktywa, gdyż większy zysk można osiągnąć tylko ponosząc wyższe ryzyko. Przejściowo wartość aktywów mogłaby wzrosnąć, co dałoby towarzystwom szanse pobrania większych opłat, ale gdyby wartość aktywów później spadła, to opłaty nie zostałyby przecież zwrócone. Dowodzi to tylko tego, że OFE są niereformowalne. Zyski osiągane z inwestowania składek nie są trwałe, można je łatwo utracić, są zatem w istocie „zapisane na wodzie”. Poza tym wartość rynkowa poszczególnych papierów wartościowych może spaść do zera. Wszelkie „zyski” dla emerytów i emerytek wypracowane w ramach OFE mają więc charakter odwracalny, nieodwracalne są natomiast opłaty pobrane przez PTE.

Do lutego 2014 roku głównym składnikiem aktywów zgromadzonych w OFE były polskie skarbowe papiery dłużne oraz papiery gwarantowane przez Skarb Państwa. Przez wiele lat od 1999 roku stanowiły ponad dwie trzecie wartości wszystkich aktywów. Utrzymywanie tego stanu rzeczy oznaczałoby w praktyce, że emerytura z OFE byłaby w przeważającej części powiązana z zobowiązaniami państwa, podobnie jak emerytura z ZUS, a przecież twórcy OFE starali się wszelkimi sposobami zdyskredytować państwo jako podmiot odpowiedzialny za emerytury. Fakt, że w OFE dominowały skarbowe papiery dłużne, oznaczał, iż całe społeczeństwo, w tym członkowie i członkinie Otwartych Funduszy Emerytalnych, w przyszłości musiałoby złożyć się poprzez zapłatę wyższych podatków, żeby państwo mogło wykupić obligacje. Jeśli polska gospodarka w przyszłości rozwijałaby się słabo i mała byłaby liczba ludzi aktywnych zawodowo, to państwo miałoby ogromne problemy, by wywiązać się z zobowiązania wynikającego ze skarbowych papierów dłużnych zgromadzonych w portfelach

8 M. Riesco, „The End of Privatized Pensions in Latin America”, „Global Social Policy”, 9(2), sierpień 2009.

OFE. Istnienie tych funduszy nie tylko więc nie poprawiło perspektywy związanej z tendencjami demograficznymi, ale ją drastycznie pogorszyło. Kolejne, mniej liczne pokolenia zostaną bowiem obciążone gigantycznym długiem publicznym, zaciągniętym w celu sfinansowania filara kapitałowego (także tej części aktywów OFE w postaci akcji spółek). Inwestowanie przez OFE jeszcze do niedawna w skarbowe papiery dłużne oznaczało bezsensowny przepływ pieniędzy publicznych, polegający na tym, że najpierw rząd przekazuje do OFE publiczne pieniądze ze składek emerytalnych, a potem te same pieniądze pożycza od tych samych funduszy na procent, ponieważ musi pokryć ZUS-owi ubytek składki, żeby można było wypłacać bieżące emerytury. Po drodze, Powszechne Towarzystwa Emerytalne pobierały opłatę od składki oraz potrącały comiesięczną opłatę za zarządzanie aktywami. Łatwo dostrzec, że ten irracjonalny mechanizm był utrzymywany tylko po to, żeby koncerny finansowe mogły inkasować opłaty od wielkiego strumienia pieniędzy publicznych.

Trzeba podkreślić, że OFE nabywały tylko część obligacji skarbowych, które rząd musiał emitować z ich powodu, a na resztę trzeba było znaleźć innych nabywców, w kraju i za granicą, oferując odpowiednio wysokie odsetki. PTE chwaliły się nieraz, że OFE są stabilnymi nabywcami obligacji skarbowych. A przecież, gdyby nie było OFE, to emitowane z ich powodu obligacje skarbowe w ogóle by nie powstały, zatem OFE nie musiałyby ich nabywać.

Należy podkreślić, że zwiększone z powodu OFE potrzeby pożyczkowe państwa rzutują na to, że od całego długu Polska musi od lat płacić wyższe oprocentowanie. W porównaniu na przykład z Czechami, które nie wprowadziły przymusowego filara kapitałowego, nasz kraj musi ponosić od dawna odsetki wyższe o co najmniej 2 punkty procentowe.

Warto też odnotować, że odsetki od polskich skarbowych papierów dłużnych, znajdujących się w portfelach OFE, stanowiły do lutego 2014 roku główne źródło tzw. pomnażania aktywów funduszy. Odsetki te regularnie były dopisywane do rachunków członków OFE, zwiększając zebrane tam środki. Tymczasem odsetki od polskich papierów skarbowych (w 2013 roku było to ponad 44 mld

zł), w tym także posiadanych przez OFE, były (i dalej) są wielkim wydatkiem dla budżetu państwa i stanowią obciążenie dla całego społeczeństwa. Zatem to, co OFE zarobiły dla przyszłych emerytów i emerytek z tytułu inwestowania w polskie papiery dłużne, stanowiło w praktyce rujnowanie finansów publicznych. Trzeba też podkreślić, że OFE tym więcej mogły zarobić z tytułu odsetek od posiadanych obligacji, im gorsza była wiarygodność kredytowa Polski. Najwyższą rentowność polskie obligacje miałyby z pewnością w przededniu bankructwa kraju. Wysokie kwoty odsetek znacząco zwiększyłyby aktywa OFE, a towarzystwa emerytalne potrąciłyby sobie znacznie wyższe opłaty od wartości tych aktywów. Mechanizm ten oznaczał, że im gorzej dla Polski, tym lepiej dla OFE i PTE. Poważny wzrost oprocentowania polskich obligacji skarbowych mogły one odnotować jak swój „sukces” w pomnażaniu pieniędzy polskich emerytów i emerytek. Zresztą PTE przy każdej okazji chwalą się tym, że zwiększyły wartość aktywów OFE od 1999 roku. Pomijają zarazem informację, że wzrost ten wynikał głównie z odsetek od polskich obligacji skarbowych, które przez wiele lat od 1999 roku były szczególnie wysoko oprocentowane. Za działalność polegającą głównie na kupowaniu tych papierów PTE zostały nadzwyczaj hojnie wynagrodzone opłatami sięgającymi ponad 19 mld zł. Łatwo można policzyć, że za te pieniądze można było wybudować w całej Polsce tyle przedszkoli i żłobków, że dzisiaj wcale by ich nie brakowało.

Inwestowanie OFE w obligacje skarbowe było ogromną patologią, stąd wynikło wprowadzenie ustawą z grudnia 2013 roku zakazu inwestowania przez OFE w te papiery, a także inne papiery gwarantowane przez państwo. Zakaz ten zmniejszył częściowo irracjonalność całego systemu OFE, ale dalej filar kapitałowy utrzymywany jest poprzez zadłużanie państwa, gdyż dalej konieczne jest pokrycie ubytku w ZUS wynikającego z kierowania do OFE aż 15% składki emerytalnej wnoszonej przez ponad 2,5 mln osób, które zdecydowały się pozostać w funduszach. Ponieważ OFE są dalej utrzymywane, to rząd dalej będzie musi pożyczać pieniądze, emitując obligacje skarbowe.

Przeniesienie do ZUS części obligacyjnej OFE oraz wprowadzenie zakazu inwestowania przez te fundusze w papiery dłużne emitowane lub

gwarantowane przez Skarb Państwa oznacza, że w OFE są niemal wyłącznie ryzykowne aktywa, głównie akcje oraz papiery dłużne emitowane przez przedsiębiorstwa. W praktyce są to w istocie fundusze czysto spekulacyjne, co jest całkowicie sprzeczne z ideą emerytur, których podstawową cechą powinno być zabezpieczenie przynajmniej minimum dochodu na starość. Trzeba podkreślić, że wprowadzone w 2014 roku zmiany w istocie nie zwiększyły wynikającego dla emeryta ryzyka związanego z OFE, tylko je odsłoniły, pokazując prawdziwe oblicze filara kapitałowego. Przed tymi zmianami ryzyko to było też bardzo duże, ale było ono kamuflowane faktem nieustannego napływu do OFE z budżetu państwa odsetek od skarbowych papierów dłużnych. W ten sposób, kosztem obciążania budżetu i podatników, udawało się często neutralizować negatywny wpływ spadków cen akcji znajdujących się w portfelach funduszy. Dzięki temu sytuacja OFE wyglądała na ogół lepiej niż była w rzeczywistości. Wszystko to oznacza, że OFE, czy to mające w swych aktywach polskie papiery skarbowe, czy też ich pozbawione, są rozwiązaniem irracjonalnym z punktu widzenia państwa i szkodliwym z punktu widzenia przyszłych emerytek i emerytów.

Na odrębną uwagę zasługuje fakt, że w wyniku zmian wprowadzonych ustawą z grudnia 2013 roku OFE pozostawiono środki zapisane na rachunkach także tych 85% członków funduszy, którzy zdecydowali się wrócić do ZUS. Równowartość zgromadzonych na ich rzecz aktywów nie została przeniesiona na subkonta tych osób prowadzone przez ZUS (na początku lutego 2014 roku na te subkonta przeniesiono tylko tzw. część obligacyjną). W OFE pozostały zatem aktywa przekraczające 150 mld zł. Ich realna wartość będzie pomniejszana przez kolejne kryzysy finansowe, a także przez opłaty pobierane dalej przez PTE. W przypadku młodych ludzi to pobieranie opłat może trwać nawet ponad 40 lat, jeżeli nie nastąpią zmiany przepisów. Te negatywne skutki łagodzi nieco stosowanie zasady tzw. suwaka bezpieczeństwa oznaczającego, że na dziesięć lat przed osiągnięciem przez daną osobę ustawowego wieku emerytalnego, środki zgromadzone na jej rachunku w OFE powinny być w równych ratach miesięcznych przekazywane na jej subkonto w ZUS. Istotne jest to, że

im dłuższy jest okres do osiągnięcia tego wieku, tym koszty i ryzyko są większe. Ryzyko to istotnie zwiększa się w wyniku wprowadzenia możliwości inwestowania przez OFE za granicą coraz większej części aktywów (w 2016 roku będzie to aż 30%).

Obrońcy OFE niezwykle intensywnie eksponują inwestowanie w spółki giełdowe jako wspieranie całej gospodarki. Tymczasem środki z OFE zostały zainwestowane w akcje zaledwie 250 spółek giełdowych, podczas gdy w Polsce jest ponad 3 miliony firm. Te miliony firm nie mają dostępu do ogromnego strumienia pieniędzy publicznych, jaki co miesiąc płynie na giełdę w postaci składek emerytalnych. Firmy te zatem są dyskryminowane w porównaniu z uprzywilejowaną garstką spółek. Bez zastrzyku środków publicznych nie udało by się sprzedać akcji wielu z nich albo w ogóle, albo znalazłyby one nabywców po znacznie niższych cenach. W rezultacie, dzięki OFE rośnie bańka spekulacyjna na giełdzie, która nieuchronnie musi pęknąć, gdyż akcje nie mogą być bez końca znacznie przewartościowane. Należy podkreślić, że subsydiowanie giełdy z pieniędzy publicznych odbywa się kosztem ogromnego zadłużania państwa.

Podwyższenie wieku emerytalnego do 67 lat stanowi prawdziwy prezent dla towarzystw emerytalnych. Po pierwsze, pozwoli im o wiele lat dłużej – w przypadku kobiet aż o siedem lat – inkasować opłaty od już zgromadzonych oraz nowych środków trafiających do OFE. Po drugie, na wiele lat odsunie moment, kiedy towarzystwa emerytalne będą musiały zacząć wypłacać emerytury na większą skalę. W praktyce, o ile nie zmienią się dotychczasowe zasady funkcjonowania OFE, to pieniądze publiczne przekazane do OFE nigdy już przez budżet nie zostaną odzyskane. Emerytury będą bowiem wypłacane w przyszłości z bieżących składek emerytalnych, które będą do OFE wpływać. Ewentualnie pewna różnica zostanie pokryta z tego, co zgromadzi się wcześniej. Zatem towarzystwa emerytalne zostały hojnie wyposażone przez polskiego ustawodawcę. Uzyskały też w istocie ogromną władzę, bowiem to od dobrej lub złej woli osób sprawujących kierownictwo w tych instytucjach zależą konkretne inwestycje. Jak dotychczas musiały jedynie przestrzegać określonych ustawowo limitów zakupu akcji i in-

nych określonych aktywów. PTE mają też nieograniczone możliwości wspierania podmiotów powiązanych z nimi w różny sposób, a w szczególności przedsiębiorstw i banków ze swych krajów macierzystych. Mogą też łatwo inwestować w akcje spółek medialnych i podporządkowywać sobie główne media prywatne. Ponadto wskutek kampanii reklamowych instytucji finansowych polskie społeczeństwo ma coraz mniej szans na to, by dowiedzieć się, jak wygląda prawdziwe oblicze OFE.

Podsumowanie

Utworzenie w 1999 roku OFE, czyli przymusowego filara kapitałowego w systemie emerytalnym, stanowiło wielki cios dla finansów publicznych Polski i niesie poważne zagrożenie w postaci niewypłacalności kraju. Bardzo niekorzystnie wpływa na sytuację przyszłych emerytów i emerytek. Kiedy uwzględni się wymienione w artykule argumenty, OFE zasługują na natychmiastową, całkowitą i bezwarunkową likwidację.



Prof. dr hab. Leokadia Oręziak – profesor nauk ekonomicznych, specjalistka z dziedziny finansów międzynarodowych, rynku finansowego i integracji europejskiej. Jest profesorem zwyczajnym w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie. Autorka wielu publikacji, m.in. *Finanse Unii Europejskiej*, *Jednolity rynek ubezpieczeniowy Unii Europejskiej*, *Konkurencja podatkowa i harmonizacja podatków w ramach Unii Europejskiej*, *Euro – nowy pieniądz*, *Rynek finansowy Unii Europejskiej*. Współautorka książek *Finansowanie rozwoju regionalnego w Polsce*, *Międzynarodowe rynki finansowe*, *Bankowość na świecie i w Polsce*, *Kryzys finansów publicznych*. Napisała też wiele artykułów na temat Otwartych Funduszy Emerytalnych. Dla Sejmu RP przygotowała m.in. opinię do ustawy wprowadzającej zmiany w OFE, uchwalonej przez Sejm RP 25 marca 2011 roku.

Jej praca pt. *OFE – katastrofa prywatyzacji emerytur w Polsce* otrzymała w 2014 roku prestiżową nagrodę *Economicus* dla najlepszej książki ekonomicznej roku. Prezydent Chile, Michelle Bachelet, powołała ją w kwietniu 2014 roku w skład komisji przygotowującej projekt reformy chilijskiego systemu emerytalnego.

Wiek czy staż pracy?

EWA MISZCZUK

W trakcie prac nad reformą emerytalną rząd Donalda Tuska skupił się na pomycie podwyższenia wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych uznało, że ma lepszy pomysł. Jaki?

Trwająca obecnie dyskusja na temat konieczności podniesienia wieku emerytalnego jako jedynego antidotum dla ratowania systemu emerytalnego wydaje się równie oderwana od rzeczywistości jak zmiany narzucone społeczeństwu w 1999 roku reformą ubezpieczeń społecznych oraz emerytalną. W teorii obie te reformy miały uporządkować obowiązujące wcześniej przepisy dotyczące podlegania składkom ubezpieczeniowym oraz wprowadzały nowe zasady wypłaty związanych z nimi świadczeń. Wbrew tym założeniom, narzucającym m.in. obowiązkowy II filar ubezpieczeniowy dla urodzonych po 31 grudnia 1968 roku, po kilkunastu latach funkcjonowania zamiast oczekiwanego zwiększenia przyszłego kapitału emerytalnego przynosi on zyski wyłącznie Otwartym Funduszom Emerytalnym.

Nowatorskie rozwiązania systemowe wprowadzające nowy parametr „dalszego przeciętnego trwania życia” przy wyliczaniu świadczeń emerytalnych dla wszystkich ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 roku w sposób znaczący wpłyną na obniżenie świadczeń. Dodatkowe zagrożenie wysokości emerytur stanowi część środków przekazywana przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych do Otwartych Funduszy Emerytalnych – tym bardziej, że nie zostały ustalone koszty ich wypłaty oraz podmiot je realizujący.

Inną z konsekwencji powyższych reform – być może nieprzewidzianą przez ich twórców – jest większa świadomość społeczna dotycząca

emerytur. Przed reformą ubezpieczeni zaczęli myśleć o nich wówczas, gdy zbliżali się do określonego w przepisach wieku emerytalnego, mając równocześnie świadomość, że takie świadczenie im przysługuje i nie mają specjalnego wpływu na ich wysokość. Obecnie, otrzymując corocznie informację z ZUS i OFE, mają wiedzę na temat zgromadzonego kapitału na swoim koncie emerytalnym.

W kontekście powyższego oraz w oderwaniu od sytuacji na rynku pracy, zupełnym nieporozumieniem jest dyskusowanie o poziomie przyszłych świadczeń emerytalnych z systemu ubezpieczeń społecznych. Tym bardziej, że system ten wymaga bezwzględnego „uszczelnienia”, aby składki na indywidualne konta ubezpieczonych wpływały od wszystkich form świadczenia pracy. Wysokość kapitału emerytalnego odpowiadająca faktycznym wynagrodzeniom zapewni niezbędne środki finansowe do wykorzystania po ustaniu zatrudnienia.

Związkowa alternatywa

W projekcie obywatelskim, zgłoszonym przez OPZZ w 2010 roku i popartym podpisami przeszło 400 tysięcy obywateli i obywaterek, proponujemy wprowadzenie do obowiązujących przepisów parametru stażu pracy uprawniającego do wcześniejszego przejścia na emeryturę. Uprawnienie takie przysługiwałoby bez względu na wiek, po udokumentowaniu 35 lat składkowych przez kobiety i 40 lat przez mężczyzn. Stanowiłoby to rodzaj kontynuacji przepisów obowiązujących do końca 2009 roku.

Ideą przewodnią wprowadzenia proponowanej przez OPZZ zmiany było zabezpieczenie

środków do życia tym ubezpieczonym, którzy mają długi okres aktywności zawodowej, a jednocześnie nie mają możliwości kontynuowania zatrudnienia ze względu na brak ofert z rynku pracy bądź ogólny stan zdrowia. Zdaniem naszych ekspertów kapitał zgromadzony na indywidualnym koncie ubezpieczonego w okresie 35 lat przez kobiety i 40 lat przez mężczyzn powinien wystarczyć na zabezpieczenie wystarczających środków do życia osób ubiegających się o emeryturę.

Nasza propozycja uwzględnia wyłącznie okresy składkowe, a więc te, które decydują o wysokości zgromadzonego kapitału na indywidualnym koncie ubezpieczonego. Różnica w stażu pracy między kobietami i mężczyznami wynika przede wszystkim z uwagi na macierzyństwo oraz obowiązki opiekuńcze, wykonywane głównie przez kobiety. Należy również wziąć pod uwagę trudniejszy dostęp kobiet do zatrudnienia, ograniczający aktywność zawodową w porównywalnym do mężczyzn okresie, co oznacza, że prawo do emerytury mogą osiągać w tym samym wieku.

Naczynia połączone

Co ważne, o emeryturach nie wolno mówić w oderwaniu od Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, na który wpływają składki ubezpieczonych – późniejszych świadczeniobiorców, a także sytuacji na rynku pracy. Obowiązujący w naszym kraju przymus opłacania składek na ubezpieczenia społeczne stanowi wzajemne zobowiązanie – od ubezpieczonych państwo pobiera składki, w zamian wypłacając w odpowiednim okresie należne z tego tytułu świadczenia.

Składki FUS nie wystarczają na pokrycie bieżących świadczeń – kolejne rządy nie zrobiły niestety nic, żeby uszczelnić system ubezpieczeniowy. Konieczne są zmiany polegające na rzetelnym „oskładkowaniu” faktycznych wynagrodzeń od wszystkich form zatrudnienia. Publicznie prezentowane informacje sugerują znaczne obciążenie budżetu państwa dotacjami do systemu emerytalnego. Nie jest to do końca prawdą, gdyż nie uwzględnia wypłacanych przez ZUS świadczeń, takich jak renty socjalne, dodatki kombatanckie, czy świadczenia przedemerytalne.

Dyskusję na temat wieku emerytalnego należy poprzedzić przede wszystkim przedstawieniem

społeczeństwu rzetelnych prognoz dotyczących rozwoju rynku pracy, a także zalecanych kierunków kształcenia, w tym ustawicznego, umożliwiających zatrudnienie w dalszej perspektywie. Nasze związkowe obawy o możliwości zatrudnienia osób w wieku powyżej 50 roku życia i starszych budzi obecna sytuacja na rynku pracy. Rozwiązanie problemu bezrobocia powinno stanowić priorytet dla rządu – tym bardziej, że z wielką determinacją od lat prowadzi on wyprzedaż majątku narodowego, na który pracowały całe pokolenia Polaków, co ma negatywny wpływ na miejsca pracy. W praktyce oznacza to brak wpływu rządu na tworzenie zatrudnienia – zarówno dziś, jak i w przyszłości.

Za kuriozalne należy uznać ubolewanie rządu nad niskim przyrostem naturalnym będącym konsekwencją prowadzonej od lat polityki antyrodzinnej. Brak perspektywy stałego zatrudnienia, szans na mieszkanie, dostępnej finansowo instytucjonalnej opieki nad dzieckiem jest bezpośrednią przyczyną rezygnacji z rodzicielstwa. Będzie to miało wpływ na brak młodych pracowników w starzejącym się społeczeństwie. Należy mieć przy tym świadomość, że nie zawsze da się zastąpić młode ręce starymi.

Chybione kontrargumenty

Sprzeciwiamy się podniesieniu wieku emerytalnego nie dlatego, że nie chcemy dłużej pracować. Mamy uzasadnione obawy, że jego podniesienie pogorszy i tak trudną sytuację kobiet na rynku pracy oraz pozbawi je na długie lata zabezpieczenia niezbędnych środków do życia. Wbrew temu, co głoszą przeciwnicy naszego projektu, sugerując, iż proponujemy obniżenie bądź utrzymanie obowiązującego wieku emerytalnego, to wyłącznie rynek pracy będzie determinował wiek, w jakim uda się osiągnąć pracownikowi, bez względu na płeć, zaproponowany w projekcie OPZZ staż pracy. Według danych ZUS za grudzień 2010 roku średni staż pracy emeryta wynosił dla mężczyzn 36,9 lat, a w przypadku kobiet 32,2 lata łącznie z okresami nieskładkowymi – nasz projekt oparty jest, jak widać, na znacznie dłuższej aktywności zawodowej.

Straszenie niewypłacalnością świadczeń emerytalnych, o ile nie zostanie podwyższony

wiek emerytalny, w przypadku obowiązującej po reformie zasady zdefiniowanej składki jest tym bardziej nieuzasadnione, że każdy potencjalny świadczeniobiorca dysponuje wiedzą o wysokości zgromadzonych środków w ZUS i OFE. To do jego decyzji powinno należeć, kiedy wystąpi o przyznanie emerytury.

Podwyższenie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn do 67 lat dla obu płci oraz argument, że wymaga tego zapewnienie odpowiedniego poziomu świadczeń (szczególnie dla kobiet) uważamy za nadużycie. Główną przyczyną niskich emerytur kobiet są przede wszystkim znacznie niższe od mężczyzn wynagrodzenia w trakcie ich aktywności zawodowej. Sam fakt dłuższego zatrudnienia nie gwarantuje ich znaczącego podwyższenia. Wbrew twierdzeniom mediów, że podwyższenie wieku emerytalnego dotyczy osób młodych, obejmuje ono także osoby urodzone w latach 50. ubiegłego wieku, które już dziś znajdują się w tragicznej sytuacji życiowej, skazane na vegetację bez pracy i wsparcia instytucyjnego. Problematyczne są również prognozy dotyczące długości życia. Brak profilaktyki, niedostępność usług medycznych, szczególnie lekarzy specjalistów, a także koszty leczenia często niemożliwe do poniesienia przez osoby nisko zarabiające mogą z czasem wpłynąć na zahamowanie wzrostu długości życia. Według aktualnych danych europejskich jesteśmy na 28 miejscu pod tym względem.

Sam fakt wydłużania życia nie jest zresztą argumentem dla podwyższenia wieku emerytalnego kobiet. Konieczne jest uwzględnienie ogólnego stanu zdrowia oraz warunków w jakich pracowały oraz ich wpływu na kondycję psychofizyczną, a tym samym możliwości kontynuowania zatrudnienia w podwyższonym wieku.

Europejskie standardy?

Zupełnie w dzisiejszych realiach nieprzekonywująca jest również argumentacja zrównania wieku emerytalnego z uwagi na fakt, że dokonują takich zmian inne kraje zjednoczonej Europy. Nie dorównujemy im ani poziomem życia, ani zdrowia, ani też opieką socjalną. Ponadto w różnych krajach europejskich funkcjonują przepisy emerytalne oparte na innych niż w Polsce zasadach i źródłach finansowania. W większości z nich przewidziane jest wcześniejsze skorzystanie z prawa do emerytury po spełnieniu określonych warunków stażowych bez względu na płeć. Dopiero zrównanie polskich i europejskich standardów (np. socjalnych) może być podstawą do wprowadzania zmian wieku uprawniającego do emerytury. Proponowana reforma emerytalna może być wówczas zaakceptowana bez żadnych sprzeciwów.

Obecnie prezentowany projekt rządowy ma na celu – w moim przekonaniu – jedynie skrócenie okresu pobierania świadczenia. Jestem przekonana o wyższości możliwości skorzystania ze zgromadzonego kapitału emerytalnego, mając świadomość, że rozłożenie jej na więcej lat obniży świadczenie – w przeciwieństwie do konieczności zabiegania o zabezpieczenie podstawowych potrzeb życiowych aż do ukończenia 67 lat przez poszukiwanie instytucjonalnego wsparcia.

Dla zdecydowanej większości ubezpieczonych bez względu na płeć wywołuje to poczucie upokorzenia – tym dotkliwsze, że związane ze świadomością braku dostępu do wypracowanego w trakcie aktywności zawodowej kapitału emerytalnego, zapisanego na naszych indywidualnych kontach emerytalnych.



Ewa Miszczuk – mgr politologii UW, była wiceprzewodnicząca Rady OPZZ województwa mazowieckiego, była przewodniczącą Komisji Kobiet OPZZ.

Emerytury od nowa, czyli o emeryturach obywatelskich

MARCELINA ZAWISZA

W jaki sposób możemy poprawić sytuację materialną polskich senierek i seniorów? Dlaczego kobiety nie mogą liczyć na takie świadczenia jak mężczyźni? Gdzie na świecie już dziś funkcjonują emerytury obywatelskie – i jaki jest ich wpływ na jakość życia osób starszych? Niniejszy tekst odpowiada na te ważne z perspektywy równości płci pytania.

Czym jest emerytura? To świadczenie zapewniające środki utrzymania zamiast trwale utraconego zarobku. W Polsce prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego zapewnia 67 artykuł Konstytucji. Stanowi on ponadto, że obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i pozbawiony innych środków utrzymania również ma prawo do zabezpieczenia społecznego.

Solidarność z osobami starszymi, wzajemna odpowiedzialność za członków społeczeństwa urzeczywistniają idee sprawiedliwości społecznej. Również Zielony Nowy Ład Społeczny uważa solidarność za istotę swojej wizji socjalnej Europy.

Formalnie wyróżnia się trzy modele publicznych systemów emerytalnych. W **modelu ubezpieczeniowym** prawo do świadczenia związane jest z wykonywaniem pracy zarobkowej i płaceniem składki ubezpieczeniowej. Wysokość świadczenia uzależniona jest od kwoty oraz okresu odkładania składek, czyli de facto od dochodu i stażu pracy. W **modelu pomocowym** świadcze-

nie przyznawane jest na podstawie kryteriów dochodowych. Ostatnim modelem jest **model uniwersalny**, który obejmuje wszystkie osoby w starszym wieku bez względu na posiadane przez nich środki. Model ten ukształtował się w krajach skandynawskich po II wojnie światowej.

Mimo iż modele te nie występują już w czystej formie, to w organizacji systemów emerytalnych krajów europejskich widać inspirację, z którego modelu dany system się wywodzi.

Rozwój systemów emerytalnych doprowadził do ogólnej poprawy warunków materialnych osób starszych. W zależności od systemu, wysokości świadczenia i wielu innych czynników sytuacja emerytów i emerytek w krajach europejskich różni się od siebie diametralnie. W najnowszym rankingu ONZ Global AgeWatch Index 2013 porównującym jakość życia osób starszych na całym świecie Polska zajęła 62 miejsce na 91 zbadanych krajów. Najlepiej żyje się senior(k)om mieszkającym w Szwecji.

W związku z niewydolnością funkcjonującego obecnie systemu emerytalnego, który nie zapewnia zabezpieczenia materialnego osób starszych, w debacie publicznej coraz częściej pojawia się kwestia zmian systemowych. Wraz z pogłębiającym się procesem starzenia się społeczeństwa jego społeczne i ekonomiczne konsekwencje omawiane są we wszystkich krajach europejskich.

Na proces starzenia się społeczeństw składają się dwa czynniki. Po pierwsze nastąpiło trwa-

łe obniżenie stopy dzietności poniżej poziomu prostej zastępowalności pokoleń, po drugie zaś wydłużyła się długość życia. Choć obecnie kraje Europy Środkowo-Wschodniej charakteryzują się stosunkowo niskim udziałem osób powyżej 65 roku życia w społeczeństwie w porównaniu do krajów Europy Zachodniej, to według szacunków w roku 2060 proces starzenia się populacji będzie w naszym regionie bardziej zaawansowany.

Polskę zalicza się do krajów, w których prognozowana zmiana dynamiki jest największa. Obecnie na jedną osobę pobierającą świadczenie emerytalne zatrudnionych jest pięć osób. Szacuje się, że w 2060 roku będą to już tylko niecałe dwie osoby. W sposób oczywisty sobą doprowadzi to do zachwiania repartycyjnego systemu emerytalnego. W mainstreamowym dyskursie najczęściej rozważane są trzy opcje:

1. Podniesienie składki lub obniżenie wysokości świadczenia;
2. Podniesienie wieku emerytalnego;
3. Prywatyzacja ubezpieczenia ryzyka od starości poprzez uzupełnienie świadczenia publicznego ubezpieczeniem i świadczeniem prywatnym.

Cała debata odbywa się w ramach istniejącego modelu ubezpieczeniowego. Problemem wydaje się niemożność zmiany myślenia w kierunku modelu uniwersalnego, który zapewniłby bardziej sprawiedliwą dystrybucję środków w społeczeństwie.

System uniwersalny

Jednymi z najbardziej sprawiedliwych społeczeństw, a także – co ciekawe – najbardziej efektywnych systemów emerytalnych są te, w których pierwszy filar stanowią emerytury obywatelskie. Czy wobec tego należałoby rozważyć możliwość wprowadzenia ich w Polsce?

Czym jest emerytura obywatelska? To świadczenie skierowane dla osób, które osiągnęły pewien ustalony wiek, na ogół wypłacane w równej wartości obywatelom niezależnie od ich płci, stażu pracy czy form zatrudnienia. Bywa zarówno zależna, jak i niezależna od dochodu. Uprawnienie do jej otrzymywania najczęściej wynika z obywatelstwa lub zamieszkania. To rozwiązanie proponowane zarówno przez lewą, jak i prawą stro-

nę sceny politycznej. Pozytywnie w tej kwestii wypowiada się nawet, na ogół niechętnie inicjatywom tego typu, Centrum im. Adama Smitha.

Dobre praktyki

Emerytura obywatelska nie jest nowym pomysłem. Funkcjonuje w wielu krajach jako uzupełnienie systemu ubezpieczeniowego. Przykładowo system emerytalny Nowej Zelandii stopniowo ewoluował od modelu ubezpieczeniowego do modelu uniwersalnego. W 1898 roku wprowadzono emeryturę zależną od dochodu, stopniowo łagodząc test dochodowy, by w 1938 roku wprowadzić system uniwersalny. Podobne rozwiązania zastosowano w krajach skandynawskich i Kanadzie, gdzie wprowadzono świadczenie uniwersalne, niezależne od dochodu, które uzupełnia świadczenia powiązane z dochodami.

Szwedzki publiczny system emerytalny składa się z trzech elementów. Pierwszym jest emerytura zależna od podstawy dochodu. Drugim – oskładkowanie premii i bonusów. Wysokość świadczenia zależy od ilości zgromadzonych na koncie pieniędzy oraz od stopy zwrotu z inwestycji poczynionych przez fundusze. Trzecim i ostatnim elementem jest emerytura gwarantowana, która wypłacana jest wszystkim, którzy zarabiali zbyt mało lub w ogóle. System ten jest finansowo niezależny od centralnego budżetu państwa i niezwykle stabilny. Jedynie emerytury gwarantowane są wypłacane z budżetu centralnego. Wszystko to składa się na pierwszy filar systemu emerytalnego. Drugim filarem są emerytury zawodowe, trzecim zaś – dobrowolne prywatne ubezpieczenia emerytalne.

Innym krajem, który wprowadził emeryturę obywatelską, jest Holandia. Holenderski system również składa się z trzech filarów. Pierwszy tworzy emerytura obywatelska, wypłacana wszystkim mieszkańcom kraju. Na drugi składają się grupowe ubezpieczenia zakładowe lub branżowe, na trzeci - dobrowolne, indywidualne ubezpieczenia emerytalne. Wysokość emerytury obywatelskiej nie zależy od obywatelstwa, a od stażu zamieszkiwania w Holandii oraz sytuacji życiowej danej osoby. W sytuacji, gdy ubezpieczony/a żyje samotnie, emerytura gwarantowana wynosi około 1000 euro, w przypad-

ku gdy obydwie osoby ukończyły 65 lat (małżeństwo), świadczenie dla każdego z małżonków wynosi około 700 euro. Istnieje również wiele dodatków zwiększających powyższe kwoty.

W polskiej debacie publicznej na temat wprowadzenia emerytury obywatelskiej za przykład najczęściej podawany jest kanadyjski system emerytalny. Podobnie jak w przypadku wyżej wymienionych systemów, także i system kanadyjski składa się z trzech filarów. Pierwszym jest emerytura obywatelska, do której prawo uzyskuje każdy, kto mieszka w Kanadzie co najmniej przez 10 lat po ukończeniu 18 roku życia. Zasiłek jest tym wyższy, im dłuższy jest okres pobytu. Aby otrzymać całość świadczenia trzeba spędzić w kraju 40 lat. Drugim filarem jest obowiązkowy, międzypokoleniowy fundusz finansowany ze składek wszystkich pracujących obywateli. Co ciekawe 20% środków ze składek inwestuje się na rynkach finansowych, a zyski księgowane są na indywidualnych kontach uczestników systemu.

Mimo pozornych analogii między kanadyjskim II filarem i polskim I filarem występują spore różnice. Konstrukcja tego pierwszego jest dużo prostsza i bardziej przejrzysta, dzięki czemu koszty funkcjonowania systemu są dużo tańsze, a system się samofinansuje. Trzeci filar stanowią dobrowolne ubezpieczenia emerytalne.

Firma konsultingowa Mercer w Global Pension Index, w którym ocenia się między innymi przejrzystość systemu, pewność otrzymania przyrzeczonej emerytury, sposób finansowania i integralność z sektorem prywatnym, najlepiej ocenia system duński (klasa A), następnie holenderski i australijski (klasa B+) oraz szwedzki i kanadyjski (klasa B), a więc wszystkie kraje, w których funkcjonuje emerytura obywatelska. Pokrywa się to z badaniami Organizacji Narodów Zjednoczonych na temat jakości życia seniorów. Wszystkie wyżej wymienione kraje znalazły się w pierwszej dwudziestce rankingu, niektóre na bardzo wysokich pozycjach. Według danych opublikowanych w raporcie Global AgeWatch Index najlepiej żyje się szwedzkiemu senior(k)om (1 miejsce), porównywalnie dobrze emeryt(k)om holenderskim (4 miejsce), kanadyjskim (5 miejsce) i nowozelandzkim (7 miejsce).

Wprowadzenie emerytur obywatelskich w Polsce

W obecnych warunkach wprowadzenie emerytury obywatelskiej bardzo wzmocniłoby pozycję zatrudnionych na umowach cywilnoprawnych, którzy, dysponując ograniczonym dochodem, nie są w stanie odkładać środków na prywatne konto emerytalne, a także osób sprawujących funkcje opiekuńcze w ramach gospodarstwa domowego, które nie podejmują pracy zarobkowej (na ogół kobiety).

Diagnoza Społeczna 2013 ujawniła, że aż 60% Polek i Polaków nie ma żadnych oszczędności, z czego wynika, że nie będą również odkładać na indywidualnych kontach emerytalnych. Brak zainteresowania trzecim filarem potwierdzają dane rządowe. Według badań większość ankietowanych uważa, że odkładanie na III filarze niewiele zmieni w wysokości ich przyszłej emerytury.

W ramach obecnego systemu emerytalnego Polacy i Polki nie wierzą, że ich przyszła emerytura zapewni godne życie. Prognozy ekspertów i ekspertek są jeszcze gorsze niż subiektywne, pesymistyczne wizje obywateli i obywaterek. Ostrzegają oni/e, że poziom życia na emeryturze drastycznie się pogorszy, a bardzo niska wysokość świadczeń może znacznie zwiększyć grupę osób zagrożonych skrajnym ubóstwem i wykluczeniem społecznym.

Wprowadzenie emerytury obywatelskiej doprowadziłoby do częściowego wyrównania poziomu zamożności starszych Polaków i Polek niezależnie od historii zatrudnienia. To bardzo ważne z perspektywy kobiet, których średnia emerytura jest niższa niż mężczyzn. Wynika to nie tylko z niższego wieku przechodzenia na emeryturę (który będzie sukcesywnie podnoszony do 2040 roku, gdy nastąpi jego zrównanie z wiekiem mężczyzn) czy dłuższego przewidywanego trwania życia, według którego wylicza się emerytury (kobiety żyją dłużej, więc dłużej będzie wypłacane im świadczenie. W myśl tej zasady ich emerytury są mniejsze).

Kobiety w Polsce częściej wykonują prace gorzej płatne, zarabiają mniej niż mężczyźni na równorzędnych stanowiskach, często mają również krótszy staż pracy ze względu na rezygnację z pracy zarobkowej na rzecz opieki nad osobami

od nich zależnymi (dzieci, osoby starsze, niepełnosprawni). Emerytura gwarantowana częściowo rozwiązałaby problem braku rozwiązań, które sprawiedliwiej rozkładałaby pracę opiekuńczą w ramach gospodarstwa domowego. Z perspektywy osób (głównie kobiet), które wykonują prace reprodukcyjne (w obecnych warunkach nieodpłatnie) wprowadzenie emerytury obywatelskiej można rozważać w kategoriach realizacji konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej.

Państwo przygotowało pewien rodzaj zabezpieczenia dla osób, które podjęły się opieki nad osobą niepełnosprawną. Spełniwszy bardzo wyśrubowane kryteria można uzyskać 620 zł miesięcznie, należy jednak zrezygnować z pracy. Ludzie bez zatrudnienia na podstawie umowy o pracę są tego prawa pozbawieni. Za osobę pobierającą świadczenie pielęgnacyjne wójt, burmistrz lub prezydent miasta opłaca składkę na ubezpieczenie emerytalne i rentowe od podstawy odpowiadającej wysokości świadczenia pielęgnacyjnego przez okres niezbędny do uzyskania okresu ubezpieczenia. Oznacza to, że osoba, która poświęci swoje życie na opiekę nad osobą niezdolną do samodzielnego funkcjonowania, na starość będzie otrzymywała głodową emeryturę.

Dyskutując na temat możliwości wprowadzenia w Polsce emerytury gwarantowanej należałoby przeanalizować sytuację osób starszych. Gdy w 2012 roku przeprowadzono w Polsce reformę wydłużającą i zrównującą wiek emerytalny kobiet i mężczyzn do 67 roku życia, jednym z najczęściej podnoszonych argumentów była bardzo zła sytuacja starszych na rynku pracy. Osoby powyżej 50 roku życia pod koniec 2012 roku stanowiły 22,8% ogółu zarejestrowanych bezrobotnych. Tylko co czwarta posiadała prawo do zasiłku. Zauważono również, że rejestracja ludzi powyżej 50 roku życia w urzędach pracy skazuje na dłuższe pozostawanie bez zatrudnienia. Aż 44% bezrobotnych seniorów pozostawało bez pracy powyżej 12 miesięcy. Średni czas pozostawania bez pracy w tej grupie wiekowej wynosił aż 13,6 miesięcy.

Wydłużanie wieku emerytalnego bez zdecydowanych działań poprawiających sytuację seniorów na rynku pracy budzi ogromny sprzeciw społeczny. Osoby starsze ze względu na swój wiek oraz stan zdrowia mają bardzo ograniczone możliwości podejmowania aktywnych działań zmie-

rzających do poprawy swojej sytuacji materialnej. Według raportu Głównego Urzędu Statystycznego *Ubóstwo w Polsce w 2012 roku* co 25 osoba w wieku 65+ żyła w gospodarstwie domowym o wydatkach niższych niż minimum egzystencji. Wśród osób zagrożonych ubóstwem skrajnym osoby powyżej 65 roku życia stanowiły 7% populacji.

Jedną z największych zalet emerytury obywatelskiej jest gwarancja otrzymania minimalnej emerytury. Obecny system emerytalny w Polsce nie daje takiej gwarancji. Teoretycznie funkcjonuje **emerytura minimalna**, która wynosi obecnie 830 zł brutto, jednak uprawnienia do niej zdobywa się po osiągnięciu odpowiedniego wieku oraz minimalnego stażu ubezpieczeniowego. Od 2014 roku minimalny staż ubezpieczeniowy dla kobiet będzie corocznie podnoszony o dwa lata aż do wyrównania z minimalnym stażem mężczyzn. Obecnie dla kobiet wynosi on 20 lat, dla mężczyzn zaś 25. Wyrównanie nastąpi w roku 2022. Jeśli warunki dotyczące stażu zostaną spełnione, a z wycieńczeń wyniknie, że świadczenie jest niższe niż minimalna emerytura, ZUS automatycznie podwyższy je do najniższej stawki. Jeśli jednak ten warunek nie zostanie spełniony, ZUS wypłaci tylko tyle, ile zostało odłożone.

Warto zaznaczyć, że okres przepracowany na umowie cywilnoprawnej nie wlicza się do czasu pracy. W związku ze wspomnianymi ograniczeniami, które nałożone są na obywatela, emerytura minimalna nie spełnia swoich funkcji.

Wprowadzając emeryturę obywatelską i upraszczając system jesteśmy w stanie wyeliminować większość wad obecnego systemu. Największe jego grzechy to wysokie koszty obsługi, skomplikowanie, brak ochrony przed ubóstwem i wykluczeniem społecznym, ryzyko utraty części środków oraz brak gwarancji co do wysokości emerytury.

Oczywiście należy sobie zdawać sprawę z trudności wprowadzenia systemu uniwersalnego. Część osób, które pozostawały w stosunku pracy przez cały okres aktywności zawodowej, a wobec tego regularnie odkładały składkę emerytalną może uznać, że system, w którym każdy, niezależnie od stażu i stosunku pracy, ma prawo otrzymania pewnej minimalnej kwoty gwarantowanej, jest wobec nich niesprawiedliwy.

Podsumowanie

Obecny system emerytalny nie spełnia swoich funkcji. Według prognoz ekspertów i ekspertek sytuacja osób, które dzisiaj jeszcze znajdują się na rynku pracy, będzie dramatyczna w momencie osiągnięcia wieku emerytalnego. Warto zatem rozważyć zmianę systemu emerytalnego oraz filozofii postrzegania samego świadczenia.

Emerytura gwarantowana realnie i w krótkim okresie czasu polepszyłaby sytuację seniorów

w Polsce. Szczególna poprawa byłaby widoczna wśród seniorek, które często zarabiają mniej od mężczyzn (mimo pracy na równorzędnych stanowiskach), wykonują gorzej płatne prace (np. w sektorze opieki), a staż pracy nierzadko przerywany jest okresami bez zatrudnienia (wychowywanie dzieci, opieka nad niesamodzielnymi członkami rodziny). Emerytura gwarantowana mogłaby być pierwszym krokiem do wprowadzania w Polsce podstawowego dochodu gwarantowanego.



Marcelina Zawisza – dziennikarka, społeczniczka, aktywistka miejska, członkini kolektywu Lewica.pl, zarządu Partii Zieloni i przewodnicząca struktur warszawskich.

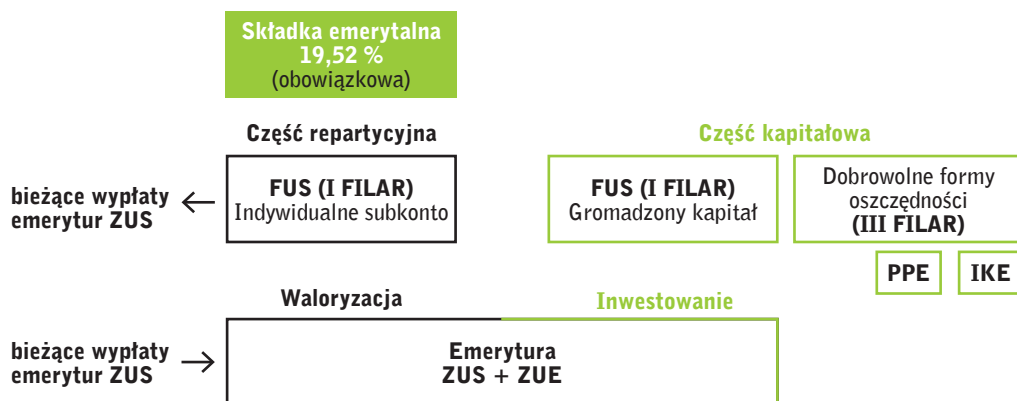
Kobiety w systemie emerytalnym w Polsce

DR MARIA SKÓRA

Reforma systemu emerytalnego

Od stycznia 1999 roku system emerytalny w Polsce przechodzi proces transformacji. W dalszym ciągu jest on powszechny i obowiązkowy, ale logika naliczania świadczeń diametralnie się zmieniła. Reforma systemu repartycyjnego poparta tendencjami demograficznymi (starzenie społeczeństwa polskiego) oraz wzrostem współczynnika obciążenia ekonomicznego. Zagraża ona bowiem kondycji budżetu państwa oraz wymusza systematyczne podnoszenie składek ubezpieczeniowych populacji aktywnej zawodowo, co jednocześnie podwyższa pozapłacowe koszty pracy. Z drugiej strony, celem była kontynuacja polityki redefinicji roli państwa z dostawcy usług społecz-

nych do konsumenta lub pośrednika, poprzez rozwój rynków kapitałowych i uelastycznienie systemu świadczeń społecznych za pośrednictwem samoregulujących funkcji¹. Nowy system trójfilarowy ufundowany jest na założeniu zwiększonej indywidualnej odpowiedzialności ubezpieczonego za przyszłe świadczenia. W systemie repartycyjnym, wykorzystującym bieżące wpłaty na pokrycie zobowiązań emerytalnych nie brano pod uwagę czynnika przewidywalnej długości ich wypłacania (tj. do śmierci ubezpieczonych). W nowym systemie istnieje możliwość oszacowania wysokości kapitału początkowego (dla podlegających ubezpieczeniu przed 1999 rokiem) oraz świadomego wpływania na jego wysokość. Liczono na wzrost stopy oszczędności gospodarstw domowych oraz



1 B. Kołosowska, *Skutki finansowe reformy systemu emerytalnego w Polsce*, Wydawnictwo UMK, Toruń 2004, s. 38-9.

oszczędności indywidualnych, osiągnięcie ekwiwalentności świadczeń i samofinansowania się systemu². Tego typu inwestycje wymagają jednak odpowiedniej wysokości zarobków oraz możliwości inwestycyjnych. Kobiety w systemie emerytalnym zarówno przed, jak i po reformie, są w sytuacji szczególnej – konsekwencje płci przyjmują wyraźny ekonomiczny charakter.

Który system dla kogo

„Stary” system emerytalny, którego zasady obowiązują wobec osób urodzonych przed 1 stycznia 1949 roku, był systemem w pełni repartycyjnym, opartym na jedynym filarze w postaci Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Zgodnie z jego logiką, do świadczenia uprawnia nie tylko osiągnięcie wieku emerytalnego, ale także staż pracowniczy w wysokości 20 lat dla kobiet, 25 dla mężczyzn³. Staż ubezpieczenia obejmował okresy składkowe oraz nieskładkowe (jednak w wymiarze nie większym niż 1/3 całego okresu), co oznacza, że także uwzględniano określone okresy braku aktywności zawodowej. W pewnym stopniu kompensowało to nieobecność kobiet na rynku pracy, spowodowaną obowiązkami opiekuńczymi w postaci urlopów: wychowawczego bądź opiekuńczych (urlop macierzyński traktowany jest bowiem jak okres składkowy). „Stary” system gwarantuje także wypłatę najniższego świadczenia, jeżeli wyliczona na podstawie całkowitego okresu ubezpieczenia emerytura byłaby niższa od ustawowego minimum. Wysokość „starego” świadczenia zależy zatem od liczby okresów składkowych i nieskładkowych, wysokości zarobków, na podstawie których naliczane były wysokości składek oraz tzw. kwoty bazowej, ustalonej corocznie przez Główny Urząd Statystyczny (przeciętne wynagrodzenie pomniejszone o składki na ubezpieczenia społeczne).

„Nowe” emerytury natomiast niezależnie są od spełniania kryterium osiągnięcia wieku emerytalnego. Warunkiem dla uzyskania świadczenia w wieku wcześniejszym jest udokumentowanie stażu pracy w wyżej wymienionych wymiarach⁴. Mieszany system repartycyjno-kapitałowy, składający się z filaru społecznego (FUS) oraz z filarów komercyjnych (OFE, IKE) dotyczy osób urodzonych po 31 grudnia 1968 roku. Wysokość emerytury zależy w nim od sumy zgromadzonej na indywidualnym koncie emerytalnym oraz przewidywanego okresu pobierania świadczenia, tj. wskaźnika przeciętnego trwania życia w wieku przejścia na emeryturę (met. aktuarialna)⁵.

W trakcie wprowadzania nowego systemu w życie, wystąpiła konieczność opracowania płynnego sposobu przejścia na emeryturę osób urodzonych w okresie od 1 stycznia 1949 do 31 grudnia 1969 roku. Dla tych osób przewidziano możliwość wyboru sposobu naliczenia świadczenia – zgodnie ze starym systemem lub przyłączenia się do któregoś z Funduszy Emerytalnych. Decyzja ta była bardzo ważna ze względu na różną opłacalność systemów. Decyzja o OFE, czyli wybór kapitałowego systemu ubezpieczenia emerytalnego, opłacała się ludziom młodym (do 45. roku życia) oraz lepiej zarabiającym. Innymi słowy, determinantami nowej emerytury są długość okresu oszczędzania oraz wysokość składek⁶.

W specyficznej sytuacji znalazły się także osoby przechodzące na emeryturę w latach 2009-2013. W praktyce dotyczy to kobiet urodzonych w latach 1949-1953. Problem stanowi wysokość ich emerytury, liczona według tylko jednego algorytmu. Trudność ich sytuacji wynika z tego, że ze względu na wdrażanie reformy zawieszono zasady dotychczasowego zbierania składek, jednocześnie nie dając szans na zgromadzenie odpowiedniego kapitału początkowego w zreformowanym systemie. Osoby te objęto emeryturami mieszanymi, po części liczone-

2 Ibidem, s. 38-9

3 Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dz.U. 2004 r. nr 39, poz. 353 ze zm., art. 174, pkt.2 ust. 8.

4 „Nowa emerytura z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych”, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa, kwiecień 2010, s. 1-2.

5 Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dz.U. 2004 r. nr 39, poz. 353 ze zm.

6 Por. B. Kłoskowska, dz. cyt.

mi na starych zasadach, a częściowo pochodzącymi z niewielkiej sumy zgromadzonych w OFE składkach. Kolejno od 2009 roku ich emerytury będą obliczane według zmieniającej się proporcji algorytmu obliczania składek na starych i nowych zasadach, począwszy od stosunku 4:1 do 1:4 w 2013 roku.

Nieodpłatna praca to nie praca

W kontekście gromadzenia kapitału na starość problematyczny okazuje się także ambiwalentny stosunek państwa do obowiązków macierzyńskich. Aktualnie, prognozy głoszą, że grozi nam kryzys demograficzny – rodzi się coraz mniej dzieci, opóźnił się wiek zawierania małżeństw⁷, wzrosła liczba rozwodów (z 1,1%o w 1990 roku do 1,7%o w 2009)⁸, także pośród par z małymi dziećmi (do lat 4)⁹ oraz związków powtórnych¹⁰. Od roku 1980 wzrosła natomiast 4-krotnie liczba urodzeń pozamałżeńskich¹¹. Od kilkunastu lat odnotować można znacząco mniejszą dzietność Polek, jak również opóźnianie rodzicielstwa. Już w pierwszej dekadzie transformacji, w roku 1998 zaznaczył się spadek liczby ludności w wieku przedprodukcyjnym o 15% w stosunku do roku 1989, przy jednoczesnym wzroście liczby ludności w wieku poprodukcyjnym o 15% w stosunku do roku wyjściowego, w szczególności w grupie powyżej 85 roku życia¹². Swoisty kryzys demograficzny nastąpił w latach 2001-2005, kiedy to bilans ludności przyjął wartości ujemne. Złożyły się na to minusowy przyrost naturalny oraz saldo migracji zagranicznych. Począwszy do roku 2006 sytuacja zaczęła się stabilizować, nieznacznie wzrosła liczba urodzeń¹³. Dzietność Polek od 2000

roku nie przekracza wartości 1,4, co w porównaniu do lat 1980 i 1990 jest znaczącym spadkiem (kolejno 2,27 i 1,99). Różnice między miastem a wsią są minimalne i na przełomie lat się zacierają¹⁴. W sumie, od 1980 roku liczba urodzeń spadła prawie 1,7 razy¹⁵, co nie zapewnia zastępowalności pokoleń. Systematycznie rośnie natomiast średnia oczekiwana długość życia, największą dynamikę można zaobserwować po roku 1990. Aktualnie przeciętna długość życia dla mężczyzn wynosi 72,1 roku, dla kobiet – 80,59¹⁶ co na przestrzeni ostatnich 40 lat oznacza wzrost o ponad 5 lat dla obydwu płci¹⁷. Dane statystyczne potwierdzają zatem tendencje obecne w krajach wysokorozwiniętych. Polskie społeczeństwo starzeje się, co pociąga za sobą ryzyka związane z obciążeniem demograficznym i ekonomicznym, czyli przeciążenie systemu emerytalnego i niedobory siły roboczej.

Polityka rodzinna w Polsce stoi przed nie lada wyzwaniem, by zapobiec demograficznej katastrofie. Tymczasem, praca opiekuńcza, przypisana w polskiej kulturze przede wszystkim kobietom, pozostaje niedocenionym wydatkiem czasu i energii. Uprawnienia pracownicze z tytułu rodzicielstwa obejmują urlop i zasiłek macierzyński, urlop wychowawczy oraz urlop i zasiłek opiekuńczy. Jednorazowy i najkrótszy urlop macierzyński jest w pełni płatny. Miesięczny zasiłek macierzyński wynosi 100% podstawy wymiaru zasiłku, tj. średniego rocznego (poprzednie 12 m-cy) przychodu, będącego podstawą wyliczenia składki zdrowotnej pomniejszonego o potrącone przez pracodawcę składki na ubezpieczenia społeczne¹⁸. W czasie pobierania zasiłku macierzyńskiego obowiązuje

7 *Rocznik demograficzny 2010*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2010, s. 183-4.

8 *Ibidem*, s. 235.

9 *Ibidem*, s. 250.

10 *Ibidem*, s. 224.

11 *Ibidem*, s. 254.

12 *Ibidem*, s. 75.

13 *Ibidem*, s. 76.

14 *Ibidem*, s. 258.

15 *Ibidem*, s. 273.

16 Dane na rok 2010 – „Tablice trwania życia 1990-2010”, Baza Demografia Głównego Urzędu Statystycznego, dane dostępne na stronie GUS: <http://demografia.stat.gov.pl/BazaDemografia/TrwanieZycia.aspx>.

17 *Ibidem*, s. 394.

18 Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, Dziennik Ustaw 2005 nr 31 poz. 267, Art. 31., ust.1; por. art. 36 ustawy.

ubezpieczenie emerytalne i rentowe¹⁹. Składki finansuje budżet państwa za pośrednictwem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych²⁰. Urlop wychowawczy przysługuje natomiast opiekunom dziecka do ukończenia 4 roku życia. Jest to urlop bezpłatny²¹, w czasie którego składki ubezpieczeniowe opłacane są z budżetu państwa. Podstawą składki nie jest jednak podstawa wynagrodzenia, jak w przypadku urlopu macierzyńskiego. W okresie od 1 stycznia 2002 do 30 kwietnia 2004 roku była to kwota wysokości zasiłku stałego z pomocy społecznej. Następnie, od 1 maja 2004 do 31 grudnia 2008 roku – kwota wysokości świadczenia pielęgnacyjnego (wówczas 420 zł). Aktualnie, podstawą naliczania składek ubezpieczeniowych jest kwota przeciętnego wynagrodzenia wypłacona za okres 12 miesięcy kalendarzowych poprzedzających urlop wychowawczy w ramach określonych limitów²². W czasie urlopu wychowawczego można także wykonywać prace, pod warunkiem dalszego sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem²³. Przepisy nie precyzują dokładnego wymiaru, dopuszczając uznaniowość w ocenie trwałości zaprzestania osobistej opieki nad dzieckiem przez pracodawcę. W praktyce uniemożliwia to podjęcie absorbującego zajęcia, wymagającego zaangażowania – pozostają umowy zlecenia, umowy o dzieło lub umowy o świadczenie usług. W takim wypadku płatnik ustala wymiar podstawy składek pomniejszony o okres świadczenia pracy. Składki pobierane są zgodnie z charakterem umowy. Warto zauważyć, że niektóre umowy cywilno-prawne wyłączone są z obowiązku ubezpieczeniowego. Wszystkie powyższe rozwiązania są mniej korzystne w stosunku do krótkiego urlopu macierzyńskiego. W oczywisty

sposób odbijają się na wysokości przyszłej emerytury, w szczególności w komercyjnym filarze kapitałowym. Ponadto, niekiedy pozostawanie kobiety w domu po urodzeniu dziecka jest koniecznością wobec utrudnionego dostępu do instytucjonalnej opieki (o ekonomicznych lub infrastrukturalnych podstawach) lub braku wsparcia rodziny. Warto pamiętać, że wskutek zmniejszenia liczby żłobków w latach 2000-2007 o 15%, zapotrzebowanie na infrastrukturę opiekuńczą przekracza istniejące zasoby, a mimo spadku liczby urodzeń nie zmniejszyło się zainteresowanie tego typu usługami²⁴. Przyjęta w grudniu 2010 roku ustawa o opiece nad dziećmi do lat 3 ma rozładować tę sytuację, jednak generuje obawy o rzeczywistą dostępność i wzrastającą komodyfikację usług społecznych. Prace wykonywane w domu mają swoją wartość rynkową i stanowią wkład w społeczny rozwój oraz pomnażanie dobrobytu. Formalnie jednak kobiety prowadzące dom – matki i opiekunki – nie biorą udziału w procesie produkcji, ich udział w redystrybucji dóbr nie wykracza ponad niezbędne minimum. Jak wynika z badań, większość respondentów identyfikuje zakres tych działań jako pracę²⁵. Można ją opisać za pośrednictwem kilkunastu zawodów lub usług istniejących na formalnym rynku pracy. Propozycje wyceny pracy domowej obejmują dwa paradygmaty: podejście nakładowe i wynikowe, badania budżetów czasu, a także metodę rachunków satelickich, badania jakościowe. W zależności od obranej metodologii, etat w domu oszacować można na 2500 zł, co powiększałoby PKB o 23%. Badania GUS, bazujące na badaniu budżetów czasu podały wartość w przedziale 1100-1300 zł, w zależności od stopnia aktywno-

19 Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585, Nr 218, poz. 1690, z 2010 r. Nr 105, poz. 668, Art. 9, ust. 1c, 1d.

20 Ibidem, art. 16, pkt. 8.

21 Zasiłek rodzinny podlega uzupełnieniu przez dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego.

22 Zob. „Podstawa wymiaru składek ZUS pracowników na urlopie wychowawczym”, „Gazeta Podatkowa”, 84 (1021), 21.10.2013. Artykuł dostępny na stronie: <http://www.urlopywychowawcze.pl/artikul,4556,podstawa-wymiaru-skladek-zus-pracownikow-na-urlopie.html>

23 Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, tekst jednolity: Dz. U. 1998 r. Nr 21 poz. 94, R. 8, art. 186.2 pkt. 1.

24 *Mały Rocznik Statystyczny 2008*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2008, s. 261.

25 B. Budrowska, D. Duch-Krystoszek, A. Titkow, *Nieodpłatna praca kobiet. Mity, realia, perspektywy*, IFIS PAN, Warszawa 2004, s. 146.

ści zawodowej kobiet²⁶. Praca ta jednak pozostaje w najlepszym wypadku niedoceniona, jeśli nie przeoczona, o czym świadczą rozwiązana przewidziane dla tradycyjnego modelu rodziny z jednym żywicielem.

Emerytalne alternatywy

Prawo do ekwiwalentu dochodów z pracy w postaci świadczeń z ubezpieczenia emerytalnego

jest niezwykle istotne w przypadku ograniczonego uczestnictwa kobiety w rynku pracy ze względu na realizację obowiązków opiekuńczych. Odsetek kobiet biernych zawodowo jest dla każdego przedziału wiekowego większy niż w przypadku mężczyzn. W szczególności wyraźnie widać tę tendencję w przedziale wieku największego potencjału reprodukcyjnego kobiet oraz możliwości korzystania ze świadczeń przedemerytalnych czy wcześniejszej emerytury.

	15-24 lata	25-34 lata	35-44 lata	45-54 lata	55-59/64* lata	60/65 lat i więcej
OGÓŁEM	100	100	100	100	100	100
Pracujący_e, w tym:	23,5	73,3	76,6	65	27,3	5,3
w pełnym wymiarze	79,5	92,9	94,4	92,9	79,9	42,2
w niepełnym wymiarze	20,5	7,1	5,6	7,1	20,1	57,8
Bezrobotni_e	10,0	11,1	10,4	9,1	2,5	–
Bierni_e zawodowo	66,5	15,6	13	25,9	70,2	94,7
MĘŻCZYŹNI	100	100	100	100	100	100
Pracujący, w tym:	25,9	80,9	82,8	70,5	37,5	8,7
w pełnym wymiarze	83	96,2	96,7	95	86,3	49,4
w niepełnym wymiarze	17	3,8	3,3	5	13,7	50,6
Bezrobotni	10,9	11,3	9,5	9,8	3,9	–
Bierni zawodowo	63,2	7,8	7,7	19,7	58,6	91,2
KOBIETY	100	100	100	100	100	100
Pracujące, w tym:	21,0	65,7	70,4	59,8	23	4,8
w pełnym wymiarze	72,1	88,9	91,3	90,4	72,7	41
w niepełnym wymiarze	24,9	11,1	8,7	9,6	27,3	59
Bezrobotne	9	11	11,3	8,4	1,7	3,1
Bierne zawodowo	70	23,3	18,3	31,8	75,3	93,8

Tab. 1. Ludność według wieku i statusu na rynku pracy w II kwartale 2006 r. (w %)/ GUS „Przeście z pracy na emeryturę” Warszawa 2007, s. 23.

Tradycyjny model rodziny nie sprzyja sytuacji kobiet ani w systemie emerytalnym repartycyjnym, ani tym bardziej kapitałowym. Niemożność gromadzenia składek w przypadku pozostawania poza rynkiem pracy uniemożliwia zabezpieczenie świadczeń emerytalnych.

Jednym z rozważanych rozwiązań były tzw. emerytury małżeńskie (rodzinne), zakładają-

ce wspólne gromadzenie kapitału, z którego po osiągnięciu wieku emerytalnego wypłacane byłyby świadczenia tej samej wysokości dla obojwójga małżonków. Emerytura taka byłaby jednak niższa o około 85% dla każdego beneficjenta w stosunku do alternatywnych emerytur indywidualnych²⁷. Innym pomysłem jest opłacanie przez aktywnego zawodowo współmałżonka

26 Nieopłacana praca domowa – jak ją traktować, żeby skutecznie tworzyć podstawy opiekuńczego społeczeństwa, Instytut Spraw Obywatelskich, Łódź 2006, s.14.

27 Wysokość emerytur w nowym systemie ubezpieczeń społecznych, Urząd Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych Departament Analiz, Komunikacji Społecznej i Informacji, Warszawa 2003, s. 6.

dobrowolnego ubezpieczenia rentowo-emerytalnego niepracującego zawodowo partnera. Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych prawo do dobrowolnego ubezpieczenia emerytalnego i rentowego przyznaje jednak tylko:

- współmałżonkom pracowników skierowanych do prac dyplomatycznych za granicą,
- osobom nieobjętym ubezpieczeniem obowiązkowym z racji niemożności podjęcia zatrudnienia przez sprawowanie opieki nad członkiem rodziny i jednocześnie spełniającym warunki uzyskania zasiłku pielęgnacyjnego,
- osobom pracującym za granicą,
- studentom, doktorantom, alumnom,
- obywatelom państwa członkowskiego Unii Europejskiej odbywającym staż adaptacyjny na podstawie nieodpłatnych umów cywilnoprawnych w postępowaniu w sprawie uznania kwalifikacji do wykonywania zawodu regulowanego lub działalności regulowanej²⁸.

Proponowany w połowie 2010 roku projekt zmiany ustawy o podatku dochodowym zakładał możliwość odliczenia składek na dobrowolne ubezpieczenie emerytalno-rentowe w przypadku wspólnego rozliczania się małżonków. Aktualnie jednak nie ma możliwości odpisania kwot składek na dobrowolne ubezpieczenie małżonka od dochodu przed opodatkowaniem²⁹. Rozwiązanie to budziło też kontrowersje, albowiem dostępne byłoby jedynie dla rodzin lepiej sytuowanych. Warto zauważyć, że obydwie powyższe propozycje nie wychodzą poza kategorię związków małżeńskich, czyli zalegalizowanych i heteroseksualnych. Przede wszystkim jednak, wszystkie z wymienionych powyżej rozwiązań budzą uzasadnione wątpliwości o pogłębienie zależności ekonomicznej kobiety od pracującego partnera.

Okazuje się wówczas, że *male breadwinner* zajmuje pozycję dominującą nie tylko w sytuacji doraźnej, ale też w perspektywie długofalowej - przyszłej emerytury.

Innowacyjne dziedziczenie

Nowością związaną z reformą systemu emerytalnego jest możliwość dziedziczenia środków niewykorzystanych, zgromadzonych w II i III filarze, np. na indywidualnym koncie w otwartym funduszu emerytalnym³⁰. W przypadku śmierci członka otwartego funduszu emerytalnego pozostającego w związku małżeńskim, połowa środków zgromadzonych na jego koncie w ramach wypłaty transferowej powinna zostać przekazana na rachunek w otwartym funduszu żyjącego małżonka, odpowiednio do wspólności majątkowej³¹. Podział funduszy dotyczy także podziału majątku wskutek rozvodu lub unieważnienia małżeństwa³². W przypadku niedopełnienia obowiązku wskazania osoby dziedziczącej część niewykorzystanych środków to na małżonku spoczywa obowiązek udokumentowania stanu stosunków majątkowych między małżonkami³³. Istnieje także możliwość imiennego wskazania osoby lub osób, na rzecz której/której po śmierci ma nastąpić wypłata niewykorzystanych środków oraz oznaczenia ich udziału w tych środkach³⁴. W przypadku braku wskazań wchodzi one w skład spadku³⁵. Emerytury kapitałowe mogą być także dziedziczone w przypadku śmierci emeryta w formie wypłaty gwarantowanej, jednak nie później niż do 3 lat od dnia przekazania składki do funduszu dożywotnich emerytur kapitałowych (tj. gdy śmierć nastąpi po ukończeniu przez emeryta 65 roku życia i nabycia praw do dożywotniej emerytury ka-

28 Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, art.7.

29 Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz.U. 1991 nr 80 poz. 350 z dalszymi zmianami, art. 26.

30 Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, Dz. U. Nr 139, poz. 934 z dalszymi zmianami, art. 82 ust. 1.

31 Ibidem, art. 131.

32 Ibidem, art.126.

33 Ibidem, art.131 ust 4.

34 Ibidem, art. 82 ust. 1

35 Ibidem, art.132, ust. 1.

pitałowej)³⁶. W przypadku Indywidualnych Kont Emerytalnych (IKE), małżonek nie jest osobą bezpośrednio uposażoną. W razie śmierci ubezpieczonego, niewykorzystane środki zostają przekazane osobie lub osobom przez niego uprzednio wskazanym, a w sytuacji niedopełnienia tego warunku stają się częścią spadku³⁷. Alternatywą dla IKE są Pracownicze Programy Emerytalne (PPE), które także zakładają możliwość rozrządzania środkami zgromadzonymi na rachunku w ramach programu, a w przypadku braku wskazania takich osób, spadkobiercami są małżonek, rodzice, dzieci i wnuki³⁸. Środki gromadzone na indywidualnych kontach Zakładu Ubezpieczeń Społecznych zgodnie z zasadą solidaryzmu społecznego nie podlegają dziedziczeniu. Zasilają one wspólną pulę przeznaczoną do finansowania świadczeń ubezpieczonych żyjących dłużej, jednak w razie śmierci osoby mającej ustalone prawo do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy albo spełniającej warunki wymagane do uzyskania jednego z tych świadczeń uprawnionym członkom rodziny przysługuje renta rodzinna. Świadczenie to wynika z realizacji ryzyka ubezpieczeniowego w postaci śmierci żywiciela rodziny. Uprawnionymi są nie tylko dzieci i wdowa/wdowiec, ale po spełnieniu warunku pozostawania w zależności ekonomicznej od zmarłego także wnuki, rodzeństwo lub rodzice³⁹.

Repartycyjny czy kapitałowy?

Jak wynika z powyższych rozważań, istnieją przynajmniej dwa odrębne sposoby ubezpieczeń na rzecz ryzyka niezdolności do pracy, jakim jest starość. W Polsce postanowiono je połączyć, tworząc hybrydowy system, mający równoważyć obciążenie

budżetu zyskami kapitałowymi. Należałoby się jednak zastanowić, która logika bardziej sprzyja kobietom? W dotychczasowym systemie repartycyjnym kobiety mogły wcześniej przechodzić na emeryturę i z tego korzystały. W roku 2006 w przedziale wieku 55-59 lat prawie 90% osób na emeryturze stanowiły kobiety. Co więcej, we wszystkich przedziałach liczebność emerytek ogółem była porównywalna. Proporcje wyrównywały się z czasem, ale zawsze mężczyźni pozostawali w mniejszości⁴⁰. W przypadku „normalnych emerytur” widać wyraźne dwa gwałtowne wahanía odpływu z rynku pracy: w przedziale 60-64 lat dla kobiet i 65-69 lat dla mężczyzn. Kobiety to młodsze emerytki⁴¹. Po wtóre, żyją dłużej, zatem dłużej korzystają ze świadczeń emerytalnych. Oznacza to, że w systemie repartycyjnym, przy zaniżonych wpływach do systemu repartycyjnego (krótszym okresie pracy oraz niższych dochodach kobiet), trzeba było je podzielić na większą liczbę indywidualnych emerytur (z racji oczekiwanej długowieczności kobiet). Plusem jednak był ujednolicony dla obydwu płci algorytm wyliczania wysokości miesięcznego wymiaru emerytury⁴². System kapitałowy natomiast zakłada indywidualną odpowiedzialność. Jednak czy sytuacja kobiet ulega zmianie na lepsze? Emerytura zależy od liczby i wysokości wpłat. Charakterystyczna dla kobiet nieregularna i nieciągła praca, z racji obciążeń reprodukcyjno-opiekuńczych wpływa niekorzystnie na przewidywaną wysokość przyszłych świadczeń, albowiem generuje niskie składki. Kobiety zarabiają też mniej od mężczyzn ze względu na segregację zawodową (feminizację zawodów) oraz pozostawanie na niższych stanowiskach (efekt „szklanego sufitu” lub „lepkiej podłogi”). Obiektywnie rzecz ujmując, zebranie satysfakcjonującej sumy na indywidualnym koncie w funduszu jest utrudnione. Dodat-

36 Ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o emeryturach kapitałowych, Dz. U. z dnia 24 grudnia 2008 r. Nr 228, poz. 1507 z dalszymi zmianami, art. 20 ust. 1,2.

37 Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o indywidualnych kontach emerytalnych, Dz.U. z 2004 nr 116 poz. 1205 z dalszymi zmianami, art. 11.

38 Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o pracowniczych programach emerytalnych, art. 48 ust. 1, ust.6.

39 Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dział 3 Rozdział 2.

40 *Przejście z pracy na emeryturę*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2006, s. 32.

41 Ibidem, s. 38.

42 B. Kłosowska dz. cyt., s. 85, 86.

kowo, przewidywane średnie trwanie życia może być jedną z determinant wysokości przyszłych świadczeń. Ma to doniosłe znaczenie ze względu na różnice pomiędzy kobietami i mężczyznami. W komercyjnych przedsięwzięciach precyzja rachunku ekonomicznego przemawiałaby za naliczaniem wysokości emerytur w oparciu o odrębne tablice dla obydwu płci, ze względu na niwelowanie ryzyka bankructwa funduszu. Decyzja o wyborze sposobu naliczania kapitału zależy od określenia charakteru filaru⁴³. W przypadku uznania go za element systemu bazowego, wprowadzenie rozłącznych tablic trwania życia byłoby trudne w implementacji. W przypadku jednak uznania II filaru za system dodatkowych ubezpieczeń, jest to dopuszczalna praktyka⁴⁴. W tym wypadku interes długowiecznych kobiet kłóci się z rachunkiem ekonomicznym ZUE.

Emerytura niewrażliwa na płeć

Kobiety wciąż pozostają w mniej korzystnej sytuacji niż mężczyźni w kontekście świadczeń emerytalnych, mimo że to one są w większości ich adresatkami – stanowią około 2/3 populacji osób pobierających emeryturę. Ich problemy zaczynają się jeszcze w czasie pracy zawodowej. Okresy urlopów związanych z opieką nad bliskimi wyliczane są bardzo niekorzystnie w stosunku do wysokości płacy⁴⁵. Wobec niższego wieku emerytalnego kobiety szybciej przechodzą w stan bierności zawodowej. Wydłużanie go wydaje się jednak pozornym rozwiązaniem, nie dotyczącym sedna problemu, w szczególności w sytuacji braku społecznej aprobaty dla tego typu działań. Większość Polaków i Polek nie zgadza się ani na wydłużenie, ani na zrównanie wieku emerytalnego kobiet

i mężczyzn. Jakkolwiek znacząca większość uznaje wcześniejsze przechodzenie przez kobiety na emeryturę za sprawiedliwe, to większość respondentów uważa też, że kobietom należy pozostawić swobodę wyboru momentu zakończenia zawodowej aktywności⁴⁶. Jakość pracy, zwiększenie szans zatrudnienia dla osób z kategorii 50+, motywujący charakter dochodów, rozwój infrastruktury opieki instytucjonalnej wydają się daleko bardziej pomocne. Mimo niedawnych nowelizacji poszerzających obowiązek ubezpieczeniowy na niestandardowe formy zatrudnienia, warto pamiętać, że okresy pracy na umowy cywilnoprawne nie zaliczają się do ogólnego stażu pracowniczego (który w Kodeksie Pracy nazywa się „wszystkimi okresami poprzedniego zatrudnienia”), związanego z nabyciem praw do „starych” świadczeń emerytalnych, jak i pośrednio z prawem do urlopów wypoczynkowych. W większości takie formy pracy dotyczą kobiet, które nie mogą uczestniczyć w rynku pracy na pełen etat lub podejmują elastyczne formy pracy lub samozatrudnienie w warunkach przymusu ekonomicznego.

Zgodnie z danymi Eurostatu z roku 2010, wskaźnik zagrożenia ubóstwem, jakiemu średnio podlegali emeryci na obszarze Unii Europejskiej, wynosił 14%⁴⁷. Warto zwrócić uwagę, że nie tylko późny wiek, lecz także płeć jest czynnikiem sprzyjającym biedzie, ponieważ przeciętna długość życia kobiet jest wyższa niż mężczyzn. Symulacje dotyczące wysokości przyszłych świadczeń osób aktualnie aktywnych na rynku pracy, którzy emerytami i emerytkami staną się za 10, 20, 30 lat, są jednak alarmujące. Przyjmując ogólne założenia⁴⁸, aby osiągnąć stopę zastąpienia równą wcześniejszej „starej” emeryturze, składki na-

43 Szczegóły dotyczące identyfikacji II filaru precyzuje Dyrektywa Komisji Europejskiej z 19 grudnia 1978 roku 79/7/EEC – Council directive of 19 December 1978 on the progressive implementation of the principle of equal treatment for men and women in matters of social security.

44 „Wypłaty emerytur z II filara – wybrane aspekty”, strona Rzecznika Ubezpieczonych: http://www.rzu.gov.pl/warto-przeczytac/Wypłaty_emerytur_z_II_filara-wybrane_aspekty__316.

45 I. Wóycicka, „Sytuacja kobiet i mężczyzn w nowym systemie emerytalnym w Polsce”, raport Social Watch, Warszawa 2009, s. 71.

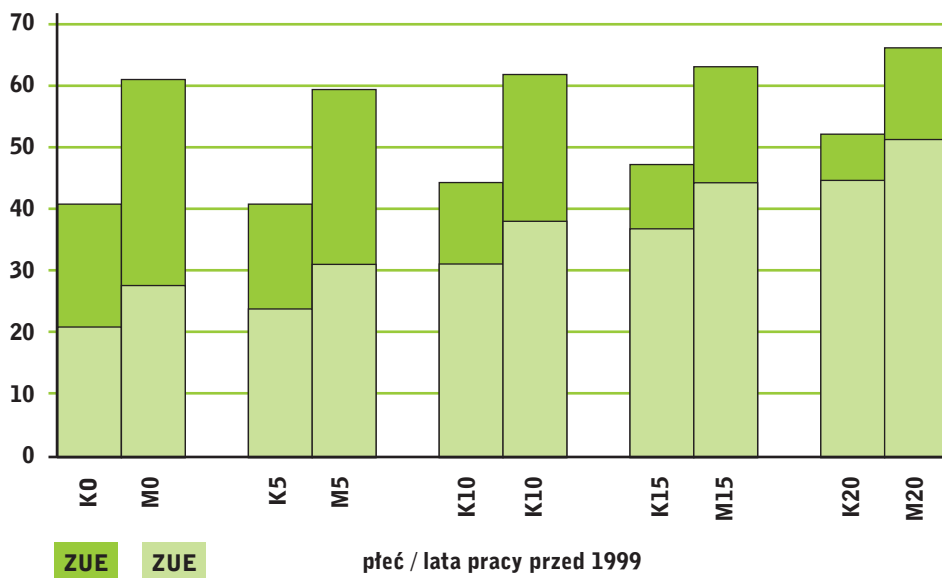
46 *Wiek emerytalny kobiet i mężczyzn – taki sam czy różny*, CBOS, Warszawa 2007.

47 Dane dostępne na stronie Eurostatu: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_li04&lang=en

48 Zarobki wynoszące 100% dochodu przez cały okres ubezpieczenia, ujednolicone tablice trwania życia, stopa zwrotu w obydwu filarach.

leżałoby odprowadzać 10 lat dłużej (do 65 roku życia)⁴⁹. W szczególności ofiarami tego systemu padają kobiety, dla których sposób naliczania emerytur ZUS jest korzystniejszy niż funkcjonujący w ZUE. Co więcej, można przypuszczać, że emerytury kobiet młodszych (urodzonych po

1975 roku, niepracujących przed 1999 rokiem) będą w przyszłości realnie niższe od emerytur kobiet starszych (pracujących i uczestniczących w systemie ubezpieczeń społecznych przed 1999 rokiem), ze względu na mniejszą proporcję części repartycyjnej emerytury od kapitałowej.



Ryc. 2. **Stopa zastąpienia dla kobiety i mężczyzny o przeciętnym wynagrodzeniu z podziałem na część ZUS i ZUE (wiek emerytalny kobiety – 60 lat, mężczyzny – 65 lat).** Prognozy dotyczą różnych długości stażu pracy przed 1999 rokiem (tj. zróżnicowanej wartości kapitału początkowego, zgromadzonego w czasie od 0 do 20 lat) / Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych Departament Analiz, Komunikacji Społecznej i Informacji „Wysokość emerytur w nowym systemie ubezpieczeń społecznych”, Warszawa 2003.

Bibliografia:

- Budrowska B., D. Duch-Krystoszek, A. Titkow, *Nieodpłatna praca kobiet. Mity, realia, perspektywy*, IFIS PAN, Warszawa, 2004.
- Kołosowska B., *Skutki finansowe reformy systemu emerytalnego w Polsce*, Wydawnictwo UMK, Toruń 2004.
- Mały Rocznik Statystyczny 2008*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2008.

Rocznik demograficzny 2010, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2010.

Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dz.U. 2004 r. nr 39, poz. 353 ze zm.

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o indywidualnych kontach emerytalnych, Dz.U. z 2004 nr 116 poz. 1205 ze zm.

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o emeryturach kapitałowych, Dz. U. z dnia 24 grudnia 2008 r. Nr 228, poz. 1507 ze zm.

Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, Dziennik Ustaw 2005 nr 31 poz. 267.

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, tekst jednolity: Dz. U. 1998 r. Nr 21 poz. 94, R. 8, art. 186.2 pkt. 1. Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz.U. 1991 nr 80 poz. 350 ze zm.

Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, Dz. U. Nr 139, poz. 934 ze zm.

Ustawa z dnia z dnia 20 kwietnia 2004 r. o pracowniczych programach emerytalnych, tekst ujednolicony na 01.09.2011.

Wiek emerytalny kobiet i mężczyzn. Raport z badań, CBOS, Warszawa 2007.

Wóycicka I., „Sytuacja kobiet i mężczyzn w nowym systemie emerytalnym w Polsce”, raport Social Watch, 2009.

Źródła internetowe:

Nieopłacana praca domowa – jak ją traktować żeby skutecznie tworzyć podstawy opiekuńczego społeczeństwa, Instytut Spraw Obywatelskich, Łódź 2006, http://www.inspro.org.pl/doc/RAPORT_PracaKobiet.pdf

„Nowa emerytura z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych”, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa, kwiecień 2010, http://www.zus.pl/pliki/ulotki/Nowa_emerytura_z_FUS.pdf.

“Population and social conditions”, Eurostat 46/2009, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-09-046/EN/KS-SF-09-046-EN.PDF.

„Wyплаты emerytur z II filara – wybrane aspekty”, Rzecznik Ubezpieczonych, http://www.rzu.gov.pl/warto-przeczytac/Wyplaty_emerytur_z_II_filara-wybrane_aspekty_316.

„Wysokość emerytur w nowym systemie ubezpieczeń społecznych”, Urząd Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych, Departament Analiz, Komunikacji Społecznej i Informacji, Warszawa 2003, http://www.knf.gov.pl/Images/wysokosc_emerytur_w_nowym_systemie_emerytalnym_tcm75-4933.pdf

„Tablice trwania życia 1990-2010”, Baza Demografia, Główny Urząd Statystyczny, http://demografia.stat.gov.pl/BazaDemografia/Trwanie_Zycia.aspx.



Dr Maria Skóra – doktora socjologii Katedry Socjologii i Polityki Społecznej Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, stypendystka programu Erasmus na Uniwersytecie w Kopenhadze (2006/2007). Autorka rozprawy doktorskiej nt. równości płci i strategii *gender mainstreaming*. Członkini International Association for Feminist Economics oraz Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej. Koordynatorka warsztatów szkoleniowych w projekcie „Gender mainstreaming jako narzędzie zmiany na rynku pracy”, realizowanym przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej ze środków unijnych (Program Operacyjny PROGRESS).

System emerytalny przyjazny kobietom?

DR JULIA KUBISA

Czy na podane w tytule pytanie możliwa jest pozytywna odpowiedź? Myślę, że warto rozpocząć dyskusję nad charakterem polskiego systemu emerytalnego. Na jakich priorytetach się opiera? Czy uwzględnia zmiany na rynku pracy oraz prace wykonywane poza nim?

Kwestie do dyskusji można mnożyć. Pojawia się np. zagadnienie „przyjazności”, czyli odpowiadania na oczekiwania konkretnych grup społecznych. Jak można te potrzeby scharakteryzować oraz co powinno się zmienić, by stopień „przyjazności” był wyższy? Gdzie jest miejsce kobiet w systemie ubezpieczeń społecznych? Jaki jest związek między sytuacją kobiet a polityką społeczną? Jakiego rodzaju rozwiązania dotyczące sytuacji kobiet proponuje się w ramach dyskusji o podwyższeniu wieku emerytalnego i czy są one adekwatne? Na jakich założeniach się opierają i w odniesieniu do jakich wartości?

Płeć i praca

Płeć wpływa na segmentację rynku pracy. Kobiety i mężczyźni podejmują pracę w różnych sektorach, przemysłach i przedsiębiorstwach. Utrzymujące się wzory zatrudnienia oparte na nierówności płci nazywa się w literaturze upłciowionym podziałem pracy, płciowym strukturyzowaniem organizacji i zawodową segregacją płci (Acker i Van Houten 1974, Dijkstra i Plantega 2003). Upłciowieniu podlega także podział na pracę produkcyjną, wykonywaną odpłatnie na rynku pracy oraz pracę reprodukcyjną, wykonywaną w domu.

Większość literatury na temat płci i rynku pracy podkreśla istotność życia rodzinnego dla kobiet (kobiecie zaangażowanie w pracę czy związki zawodowe może być determinowane ich domowymi i rodzinnymi obowiązkami), pomija zaś relacje między pracą a rodziną w życiu mężczyźn. Warto tu przywołać kategorie, opisane przez Roslyn L. Feldberh i Evelyn Nakano Glenn: „model pracy” (*job model*) przypisany męskim postawom wobec pracy i koncentracji na zawodowym doświadczeniu, traktowany jako obowiązujący standard, oraz „model płci” (*gender model*), przywoływany tylko dla kobiet, który przedkłada ich zobowiązania rodzinne nad zobowiązania w pracy (Feldberg i Glenn 1979).

Praca na pełen etat stała się normą, ponieważ rozwinęła się z męskich wzorów pracy i zachowania. Mężczyźni i kobiety nie wkraczają na rynek pracy na tych samych warunkach. Kobiety rozpoczynające pracę zawodową zdefiniowane są jako osoby skoncentrowane na rodzinie, z możliwościami pracowniczymi ograniczonymi obowiązkami domowymi, podczas gdy obciążeń tego typu nie uwzględnia się w przypadku mężczyźn. W literaturze napotkać zatem możemy określenie *sexual contract*, czyli kontrakt płci.

Odnosi się on do sytuacji, gdzie wejście i utrzymanie się na rynku pracy (jako pracownik/ pracownica czy robotnik/ robotnica) wymaga pracy „żony” – osoby, która przejmie na siebie obowiązki domowe. Wynika to z sytuacji na rynku pracy, gdzie od lat 80. coraz częściej

normą stają się długie godziny pracy, obowiązek dyspozycyjności i zmian miejsca pracy. Obecne standardy życia pracowniczego to długie i nieprzewidywalne godziny pracy, praca zmianowa, wysiłek fizyczny – wymagają, by ktoś zajął się domem i rodzinnymi potrzebami, w tym również tymi emocjonalnymi. Badania w Polsce (Titkow, Duch-Krzystoszek, Budrowska 2004) oraz raport Fundacji MaMa (2009) wskazują, że kobiety nadal biorą na siebie większość odpowiedzialności za prowadzenie domu i opiekę nad rodziną. Jest to istotny kontekst dla rozważań o przyszłości systemu ubezpieczeń społecznych i zabezpieczeń dla kobiet.

Płec i emerytury

Polskiego systemu emerytalnego opartego na zdefiniowanej składce nie kwestionowano szerzej przez wiele lat po wprowadzeniu. Dziś, dzięki dyskusji o podwyższeniu wieku emerytalnego, a wcześniej nt. składki do OFE, przestaje być postrzegany jako oczywistość, a tylko jako jeden z możliwych paradygmatów – choć zapewne nadal najsilniejszy. Co stało się punktem odniesienia dla zakwestionowania rozwiązań polskiego systemu emerytalnego i skąd przyszła krytyka?

Wydaje się, że ma ona dwa źródła. Pierwszym są uczestnicy rynku pracy, którzy doświadczają negatywnych skutków jego segmentacji (por. Trawińska 2010). Korzystając z typologii Piore’a i Doeringera (1971) to osoby pracujące na peryferiach rynku pracy, czyli w warunkach niestabilności zatrudnienia, w poczuciu niewielkiej siły przetargowej oraz w ramach pogłębiającej się elastyczności zatrudnienia, zmieniającego etat w umowy cywilno-prawne i samozatrudnienie. Wskazuje się, że w przypadku samozatrudnienia składki przekazywane do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) są znacznie niższe lub na mocy umów o dzieło nie są odprowadzane w ogóle.

W efekcie dochodzi do paradoksalnej sytuacji, w której pracownicy wykonują pracę zarobkową, a jednocześnie nie ma ona odzwierciedlenia w ich składkach emerytalnych, co grozi ubóstwem na starość. Strona związkowa w Trójjstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych

proponuje objęcie umów o dzieło składką na ubezpieczenie społeczne, do czego zaczyna przychylić się również i rząd. Dotychczasowa sytuacja wskazuje na słabości funkcjonującego systemu emerytalnego.

Zdaniem badaczek systemów emerytalnych w Europie Środkowo-Wschodniej (Klenner, Leiber 2008) wraz ze wprowadzeniem systemu zdefiniowanej składki wiele socjalnych elementów systemu zostało osłabionych. Wzmocniono za to wymiar osobistej odpowiedzialności za własny los poprzez wprowadzenie trzeciego filaru dla indywidualnych oszczędności. Osoby, które objęte są drugim filarem, będą miały emeryturę odzwierciedlającą ich aktywność na rynku pracy. Widać to szczególnie mocno na przykładzie kobiet.

Müller (2008) oraz Ratajczak-Tuchołki (2008) wskazują, iż chociaż stary system wzmacniał niezależność emerytalną, powielał również tradycyjny wizerunek kobiety. Obecnie coraz trudniej będzie „uzbierać” minimalny staż pracy z powodu przemian na rynku pracy, a jednocześnie minimalna emerytura będzie coraz niższa. Brakuje również uzupełnienia systemu w postaci rozwoju pomocy społecznej, szczególnie w zakresie opieki nad osobami starszymi. Oznacza to, że w przyszłości coraz częściej będziemy mieć do czynienia z osobami bez emerytury i bez opieki.

Emerytury i opieka

Zmiany z definiowanej emerytury na definiowaną składkę nie szły w parze z normalizowaniem się rynku pracy. Podczas gdy indywidualizacja składek i emerytur może być pozytywna dla kobiecej niezależności ekonomicznej, jej realizacja nastrocza trudności, z uwagi na wzrost bezrobocia, brak ciągłości karier zawodowych czy zmiany demograficzne. Zdaniem Müller tych czynników nie wzięto pod uwagę przy stawianiu wymogów wydłużania okresu pracy zarobkowej, który był potrzebny do zapewnienia stopy zastępowalności.

W analizie systemów emerytalnych przydatna jest perspektywa zaproponowana przez Meyer i Pfau-Effinger (2006). Autorki wyróżniają cztery modele:

1. Silne promowanie modelu jedynego męskiego żywiciela rodziny;
2. Umiarkowane promowanie;
3. Brak promowania z uwagi na indywidualne składki;
4. Brak promowania z uwagi na zbyt niskie emerytury.

Ich zdaniem model sprzed roku 1999 to połączenie typu 2 i 3. System zapewniał emerytury wszystkim na określonym poziomie, a ryzyko ubóstwa było niskie. Dawał również możliwość emerytury rodzinnej. Model po 1999 roku to głównie typ 2. Świadczenia emerytalne zmniejszą się z uwagi na spadek mechanizmów kompensacyjnych, szczególnie w przypadku opieki nad dziećmi i osobami starszymi.

Szczególnie mocno odbija się to na kobietach. Po pierwsze, z uwagi na ich słabszą pozycję na rynku pracy – poziom płac, sektor zatrudnienia czy wymiar czasu pracy, po drugie przez obowiązki opieki. W poprzednim systemie emerytalnym urlopy wychowawcze nie były oskładkowane i nie wliczały się do stażu pracy, jednak wysokość emerytury nie była tak silnie uzależniona od lat aktywności zawodowej.

W przypadku nowego modelu, opartego na zdefiniowanej składce, państwo odprowadzało składkę na rzecz osób przebywających na urlopie wychowawczym, ale na bardzo niskim poziomie – najpierw od wysokości zasiłku pielęgnacyjnego, potem od minimalnego wynagrodzenia, a od 2012 roku od 60% średniego wynagrodzenia (podobnie wylicza się ubezpieczenie społeczne dla osób samozatrudnionych).

Pokazuje to, że decyzje o przejściu na urlop wychowawczy są dla kobiet niekorzystne zarówno w perspektywie ich przyszłych emerytur (mniejsze składki oznaczają niższe świadczenia), jak i dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, który dostaje intencjonalnie obniżone składki. Tymczasem decyzji o przejściu na urlop wychowawczy nie podejmuje się w warunkach możliwości wyboru różnych opcji, z uwagi na niską ofertę instytucjonalnej opieki nad dziećmi do lat 3 oraz brak środków na zatrudnienie niani.

Sytuacja ta jest pokłosiem uznawania przez ostatnie 20 lat wydatków na instytucjonal-

ną opiekę nad dziećmi w kategoriach kosztów (zgodnie z logiką „porozumienia waszyngtońskiego”, por. Stiglitz 2005), co w połączeniu z tradycyjnym postrzeganiem upłciowionego społecznego podziału pracy zaowocowało drastycznym zmniejszeniem liczby żłobków oraz śladowymi inicjatywami mającymi na celu włączenie mężczyzn w opiekę nad dziećmi, jak również wielkim spadkiem dzietności.

W wyniku przemian społecznych w latach 90-tych i 2000-nych, w społeczeństwie zaczęły pojawiać się nowe wzorce relacji płci (Fuszara 2008). Uczestnictwo kobiet w rynku pracy coraz częściej uznawano nie tylko za potrzebę domowych budżetów, ale również wskazywane przez same kobiety dążenie do samorozwoju i materialnej niezależności. Świadczy o tym m.in. wyższy przeciętny poziom wykształcenia kobiet niż mężczyzn w Polsce. Coraz więcej osób, szczególnie młodych, deklaruje partnerski model relacji w domu i chęć dążenia do równego podziału obowiązków domowych (Titkow, Budrowska, Duch-Krzystoszek 2004). Kobiety nie chcą już pracować na dwa etaty – chcą dzielić się obowiązkami domowymi jak również, coraz częściej, opieką nad dzieckiem.

Pewnym wsparciem dla rodzin są urlop ojcowski oraz tzw. ustawa żłobkowa, wprowadzona w 2011 roku. Jednak na tym etapie wydaje się, że potrzebuje ona rzetelnego monitoringu i wprowadzania korekt, szczególnie w zakresie finansowania żłobków przez państwo oraz upowszechniania wiedzy na temat alternatywnych sposobów opieki takich jak opiekun dzienny czy umowa uaktywniająca dla niań.

W obliczu śmiałych planów podwyższenia wieku emerytalnego ustawa żłobkowa wydaje się nie tyle pierwszym krokiem naprzód, co drobnym kroczkiem, ponieważ nie zapewnia stabilnego finansowania, preferuje umowy cywilno-prawne zamiast etatowych dla osób zajmujących się dziećmi oraz nie została uzupełniona jakąkolwiek kampanią informacyjną, nie tylko dla rodzin, ale też dla urzędników, którzy mogliby organizować np. opiekunów dziennych (choć należy odnotować, że ostatnio pojawiła się reklama radiowa na ten temat).

Istnieje obawa, że część z rozwiązań proponowanych w ustawie pozostanie wyłącznie

na papierze lub nie przekształci się w trwalsze formy zinstytucjonalizowane – wybór opiekunów dziennych w miejscach, gdzie nie ma innych form opieki sprawi, że gminy nie będą tam inwestować w budowę żłobków. Oznacza to, że ciągłość oferty opieki świadczonej w lokalnej społeczności zależeć będzie od indywidualnych decyzji poszczególnych opiekunów dziennych.

Jednocześnie, analizując projekty polityki społecznej, warto zastanowić się również nad sytuacją osób, które w domu wykonują pracę domową oraz opiekuńczą. W Polsce jest ok. 1,6 mln osób nie pracujących zawodowo i nie poszukujących pracy z powodu zobowiązań rodzinnych (Goś-Wójcicka 2011). Biorąc pod uwagę fakt, iż do otrzymania emerytury potrzeba minimalnego stażu pracy w wysokości 25 lat dla kobiet i 30 lat dla mężczyzn oraz uwzględniając obecny kształt rynku pracy i jego głęboką segmentację, polegającą na oferowaniu osobom o słabszej pozycji gorszego rodzaju umów (np. o dzieło), niewykluczone, że grupa ta w ogóle nie będzie miała wypracowanego stażu pracy.

Jednocześnie wkład tych osób w rozwój i reprodukcję społeczną jest nie do przecenienia. Wykonują pracę, która ma rynkową wartość, przejmując na siebie zobowiązanie państwa z zakresu opieki. W obecnym systemie emerytalnym właściwie nie ma miejsca dla osób (głównie kobiet) pracujących w domu. Nie wypracowują składek w pracy zarobkowej, zarazem nie mogą liczyć na emeryturę małżeńską.

Twórcom systemu emerytalnego umknął fakt społecznego podziału pracy w gospodarstwach domowych, w których jedna osoba zajmuje się pracą zarobkową, a druga zajmuje się rodziną i domem. Te prace dwojakiego rodzaju – produkcyjna i reprodukcyjna – stanowią o stabilizacji i przyszłości rodziny.

Feminizm, opieka, praca

Dyskusja o zabezpieczeniu kobiet pracujących w domu często nie pojawia się w rozważaniach o systemie zabezpieczeń społecznych – także tych prowadzonych w duchu feministycznym. Wynika to zapewne z obawy, iż koncentrowanie się na kobietach pracujących w domu zamknie w sferze prywatnej wszystkie kobiety.

Jednocześnie, punktem odniesienia analiz w ramach feminizmu liberalnego jest uczestnictwo w rynku pracy. Zwykle odnoszą się do instrumentów polityki rodzinnej, które pozwalają kobietom szybko wracać na rynek pracy oraz do włączenia mężczyzn w dzielenie obowiązków domowych. W tym dyskursie opiekę, zarówno w przypadku dzieci jak i osób starszych, sprawują wyspecjalizowane instytucje i profesjonaliści.

Wydaje się jednak, że trzeba również zwrócić uwagę na sytuację osób, które wybierają pracę domową i opiekuńczą. Chcą same zajmować się swoimi dziećmi, starzejącymi się rodzicami czy niepełnosprawnymi członkami rodziny. Czy ich wybory wystarczy uznać za „prywatną sprawę rodziny”? Wydaje się, że nie. Podejmowane przez nie działania w obrębie gospodarstwa domowego to również praca.

Pojawiają się opinie, że trudno wymierzyć wartość pracy domowej, ponieważ trudno ocenić jej jakość. Praca ta daje również satysfakcję i zaangażowanie emocjonalne wynikające z wykonywania jej na rzecz osób bliskich – ten altruistyczny wymiar jest nieporównywalny do relacji na rynku pracy. Może być również świadczona z silnego poczucia obowiązku, zinternalizowanej roli społecznej i jednocześnie nie przynosić satysfakcji – jednak właśnie z tego poczucia obowiązku znacznie trudniej się wyzwolić czy wynegocjować zmianę jego znaczenia niż z umów podpisywanych w ramach pracy zarobkowej.

Przed wszystkim jednak praca domowa wiąże się ze sferą prywatną, co oznacza, że w politycznym dyskursie jest traktowana jako indywidualny wybór obywateli i obywaterek. Państwo nie powinno ani w nią ingerować, ani jej za bardzo wspierać, skoro nie przynosi ona wymiernych dochodów.

Ten zarzut opiera się na założeniu, że praca domowa ma wartość niemożliwą do policzenia, podczas gdy praca zarobkowa na rynku pracy podlega racjonalnej wycenie. Teoria ta nie wytrzymuje próby konfrontacji z rzeczywistością – wystarczy spojrzeć na rosnące nierówności płacowe żeby dostrzec, że wynagrodzenia bywają przeszacowane bądź nieracjonalnie zaniżone i nie wynika to z rachunku ekonomicznego, ale czynników kulturowo-społecznych.

Alternatywy

Jakie zatem strategie sprawią, że system emerytalny stanie się bardziej przyjazny kobietom?

Kiedy obserwuje się debatę na temat podwyższenia wieku emerytalnego, uwagę przykuwają rozwiązania proponowane przez partie polityczne, partnerów społecznych i organizacje pozarządowe. Oprócz propozycji koalicji PO-PSL¹, można wskazać też projekt ustawy Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych oraz rekomendacje Fundacji MaMa.

Projekt przygotowany przez OPZZ przywraca do dyskusji tę grupę pracowników i pracownic, którzy pracowali na stanowiskach wymagających niższych kwalifikacji, wykonywali pracę fizyczną i trudno im znaleźć pracę po 60. roku życia. Podstawowym założeniem jest uzależnienie prawa do emerytury od stażu pracy, a nie wieku: 40 lat pracy w przypadku mężczyzn i 35 lat w przypadku kobiet. Rozwiązanie to pomogłoby w walce z szarą strefą. Dostarczałoby argumentu pracownikom domagającym się pełnego oskładkowania swoich dochodów i rzetelnej rejestracji stażu pracy. Twórcy projektu „35-40” uważają, że lepiej by osoby, które nie są w stanie znaleźć pracy po 60. roku życia, przeszły na „uskładaną” emeryturę, nawet jeśli jest niska, niż korzystały z zasiłków z opieki społecznej.

Z perspektywy płci projekt OPZZ budzi pewne wątpliwości. Dlaczego utrzymana jest zasada pięciu lat mniej dla kobiet? Czy nie wzmocni to upośledzenia kobiet na rynku pracy, wcześniejszego ich wypychania oraz zagrożenia niższymi emeryturami, wynikającymi z krótszego okresu odkładania składek emerytalnych? Odpowiedzi dostarcza uzasadnienie projektu wskazujące, że urlopy wychowawcze w poprzednim systemie emerytalnym były okresami nieskładkowymi, które nie były wliczane do stażu pracy. Oznacza to, że projekt został napisany z myślą o osobach, które już teraz powoli wychodzą z rynku pracy, zmagając się z bezrobociem i gwałtownym ubożeniem.

Warto pamiętać, że w przyszłości jednak projekt ten dotyczyć będzie osób, które wypra-

cowały składki według nowego systemu, a więc nie jest to dobre rozwiązanie dla kobiet. Dopóki utrzymana będzie różnica w wieku emerytalnym kobiet i mężczyzn, nie będzie istniał wystarczający bodziec do wprowadzenia zmian w polityce społecznej, które wyrównałyby szanse kobiet i mężczyzn na rynku pracy oraz zachęciłyby do sprawiedliwego podziału obowiązków w domu.

Fundacja MaMa w swoich rekomendacjach idzie w poprzek istniejącego systemu ubezpieczeń. Innowacyjną postulowaną reformą jest odejście od systemu zależnego od pracy etatowej. Jeśli rzeczywiście poszukujemy rozwiązań, które sprawiłyby, że będzie się rodzić więcej dzieci, warto zapewnić to, czego dziś nam brakuje, a mianowicie poczucie bezpieczeństwa.

Często odkłada się decyzje o powiększeniu rodziny z uwagi na obawy o znaczne pogorszenie sytuacji materialnej i stabilizacji zawodowej. Rozwiązania takie jak urlop macierzyński czy urlop wychowawczy pozostają dostępne dla osób, które mają umowę o pracę (w przypadku urlopu macierzyńskiego również samozatrudnione). Wiele młodych osób pracuje w oparciu o umowy cywilno-prawne lub umowy na czas określony, przez co np. nie mogą uzyskać urlopu wychowawczego oraz tracą pracę po urlopie macierzyńskim.

Proponowane przez Fundację MaMa uniezależnienie świadczenia dla rodziców od rynku pracy jest bardzo interesujące. Dotyczy ono ubezpieczeń zdrowotnych dla opiekunów oraz zasiłków niezależnych od formy umowy – idea jest zapewnienie wsparcia i poczucia stabilizacji w pierwszych trzech latach życia dziecka przy jednoczesnej rozbudowie oferty instytucjonalnej opieki nad dziećmi, propagowaniu równościowej edukacji i sprawiedliwego podziału obowiązków. Rekomendacje dotyczą zarówno osób pracujących na rynku pracy jak i pracujących w domu, w tym również zajmujących się przewlekłe chorymi – takie całościowe podejście, uwzględniające różne potrzeby, wydaje się właściwe.

1 Pomysł obejmowałby m.in. 10-procentowy dodatek do kapitału emerytalnego lub wcześniejsza o 3 lata emerytura za każde urodzone dziecko, gwarantowana państwowa emerytura dla kobiet, które urodziły i wychowały minimum czworo dzieci (przyp. red.).

Zmiana wartości

Rekomendacje Fundacji MaMa wpisują się w inny system wartości, który pod pojęciem „praca” uwzględnia różnego rodzaju działania podejmowane w interesie społecznym. Nie sprowadzają się do postulatu „eksportu opieki” do sfery zarobkowej – tak by matki/ojcowie (a także córki/synowie opiekujący się chorymi rodzicami) były jak najszybciej dyspozycyjne dla rynku pracy, a ich miejsce zajęły osoby wykwalifikowane w opiece. W tego rodzaju kalkulacji umyka możliwość troski o najbliższych realizowanej w pełnym wymiarze godzin, która zdaniem Fundacji nie powinna być traktowana wyłącznie jako prywatny wybór – jest bowiem podejmowana również w interesie społecznym.

Potrzeba nam dziś zmiany myślenia o polityce rodzinnej oraz opiece jako dziedzinie zarezerwowanej dla kobiet. Powinniśmy myśleć o przyszłości, uwzględniając kulturowo-społeczne zmiany, które zaszły w ostatnich 20 latach.

Przede wszystkim konieczne jest myślenie łączące politykę rodzinną z systemem ubezpieczeń społecznych. Pierwszym tematem analizy warto uczynić urlop wychowawczy. Należy zastanowić się nad inną jego organizacją. Warto pomyśleć o innym rozwiązaniu niż bezpłatny dla większości (głównie kobiet) trzyletni urlop wychowawczy, który racjonalizuje się rachunkiem ekonomicznym (niższe zarobki kobiet) i kulturowymi oczekiwaniami (mama zawsze z dzieckiem). Składki odprowadzane za urlop wychowawczy powinny odnosić się do wynagrodzenia, tak jak ma to miejsce w przypadku urlopu macierzyńskiego i ojcowskiego.

Można również wprowadzić zasiłek wychowawczy w czasie pierwszego roku w relacji do zarobków, a następnie sukcesywnie go zmniejszać, tak jak w Niemczech. W grę wchodzi wariant szwedzki lub islandzki, opierający się na zasadzie 3+3+3, czyli trzy obowiązkowe miesiące opieki dla matki, trzy dla ojca i trzy do podziału między rodziców. Zarówno model niemiecki, jak i nordycki wzmocniły udział ojców w opiece nad dziećmi. Kluczową rolę odgrywało wprowadzenie wysokiego zasiłku, który sprawił, że urlop wychowawczy nie nadwyrężał

domowego budżetu. Wielomiesięczny udział ojców w opiece nad niemowlakiem jest poważnym sygnałem, że czas już odejść od modelu pracy przypisywanego mężczyznom i modelu płci przypisywanego kobietom, ponieważ to ludzie, a nie tylko kobiety mają dzieci.

Jednocześnie należy rozbudować instytucjonalną ofertę opieki nad dziećmi, wzmacniając rozwiązania dla opiekunów dziennych i mini-żłobków, sieć przedszkoli oraz zajęcia dla dzieci w wieku szkolnym.

Wyzwania na przyszłość

W kontekście kryzysu finansów propozycje wysokich nakładów na politykę rodzinną wydawać się mogą co najmniej niezrozumiałe. Jeśli jednak przyjrzymy się polskim doświadczeniom ostatnich 20 lat – drastycznemu spadkowi urodzeń, który doprowadził do kryzysu demograficznego i bywa wykorzystywany jako uzasadnienie wydłużenia wieku emerytalnego – można zauważyć sensowność inwestowania w politykę rodzinną.

Obserwując zachowania osób, które wyemigrowały z Polski po 2004 roku, zauważymy wyższą dzietność w krajach o rozbudowanym systemie zasiłków i regularnego wspomagania rodzin, jak na przykład w Wielkiej Brytanii czy Irlandii (które nie są „rajami *welfare state*”, ale i tak oferują rodzicom znacznie więcej niż Polska).

Polska wchodzi do kategorii starzejących się społeczeństw. Minęło sporo czasu, nim nasi politycy dostrzegli ten fakt. O ile jednak wcześniej debata na temat niskiej dzietności kończyła się na zarzutach wobec polskich kobiet, które przestały rodzić (por. Heinem i Wator 2006), a jedyną ofertę stanowiły ulgi podatkowe dla rodzin wielodzietnych (zresztą rzadko wdrażane w życie), teraz mamy do czynienia z próbami podejmowania bardziej systemowych rozwiązań.

W przypadku debaty na temat przyszłości systemu emerytalnego powinniśmy wychodzić od pojęcia obywatelstwa, nie zaś od wartości poszczególnych prac na rynku. Nikt nie jest wyłącznym kowalem swojego losu, korzysta bowiem z usług publicznych i dorobku przeszłych pokoleń.

Emerytura powinna uwzględniać zarówno to, co wypracowaliśmy na rynku pracy, jak i poza nim – na rzecz społeczeństwa, na przykład poprzez pracę domową i opiekę nad dziećmi, osobami starszymi i niepełnosprawnymi. Można to rozumieć jako obowiązek państwa, którego instytucje zostały stworzone przez obywateli, tak by wspólnymi siłami realizować codzienne obowiązki i rozwiązywać problemy.

W sytuacji, gdy do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych nie wpływa tyle składek, ile mogłoby wobec powszechności samozatrudnienia i umów cywilno-prawnych, trudno w ogóle roz-

ważać zasadność podnoszenia wieku emerytalnego.

Czas skończyć z przypisywaniem obowiązku opieki wyłącznie kobietom i umożliwić, poprzez działania systemowe, rozłożenie opieki na kobiety, mężczyzn i państwo. Oznacza to znacznie większe nakłady na politykę społeczną oraz zrównanie wieku emerytalnego, a także aktywną politykę rynku pracy – tworzenie nowych miejsc pracy oraz przeciwdziałanie nierównościom zarobkowym, także między zmaskulinizowanymi i sfeminizowanymi segmentami rynku pracy.

Bibliografia:

- Budrowska B., D. Duch-Krzystoszek, A. Titkow, *Nieodpłatna praca kobiet. Mity, realia, perspektywy*, IFiS PAN, Warszawa 2004.
- Budrowska B., D. Duch, A. Titkow, *Szklany sufit: bariery i ograniczenia karier polskich kobiet*, Wyd. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003.
- Czepulis-Rutkowska Z., „Nietypowe formy zatrudnienia i system emerytalny – wzajemne relacje”, [w:] *Deregulacja polskiego rynku pracy*, red. K.W. Frieske, IPiSS, Warszawa 2003.
- Doeringer P. B., M.J. Piore, *Internal Labour Markets and Manpower Analysis*, Lexington Books, Lexington 1971.
- Reconciliation between work, private and family life in the European Union*, Eurostat 2009.
- Feldberh R. L., G.E. Nakano, „Male and female: job versus gender models in the sociology of work”, *„Social Problems”*, tom 26 nr 5, czerwiec 1979.
- Fuszara M., *Nowi mężczyźni? Zmieniające się modele męskości we współczesnej Polsce*, Trio, Warszawa 2008.
- Registered unemployed persons and unemployment rate by voivodships, subregions and powiats*, GUS (General Statistic Office), 2011.
- Podstawowe informacje o rozwoju demograficznym Polski do 2006 roku*, GUS 2006.
- Heinen J., M. Wator, „Child Care in Poland before, during, and after the Transition: Still a Women's Business Social Politics”, *„International Studies in Gender, State and Society”*, 13 (2), lato 2006, s. 189-216.
- Welfare states and gender inequality in Central and Eastern Europe*, red. Ch. Klenner, S. Leiber, European Trade Union Institute, 2008.
- Meyer T., B. Pfau-Effinger, „Gender Arrangements and Pensions System in Britain and Germany: Tracing change over five decades”, *„International Journal of Ageing and Later Life”*, 1(2), s. 67-110.
- Müller K., „Pension reforms in Central and Eastern Europe: a comparison of reform paths and gender equality”, [w:] *Welfare states and gender inequality in Central and Eastern Europe*, red. Ch. Klenner, S. Leiber, European Trade Union Institute, 2008.
- Ratajczak-Tuchołka J., „Pension reform and gender equality in Poland”, [w:] *Welfare states and gender inequality in Central and Eastern Europe*, red. Ch. Klenner, S. Leiber, European Trade Union Institute, 2008.
- Stiglitz J. E., *Globalizacja*, PWN, Warszawa 2005.
- Titkow A., „Kobiety pod presją? Proces kształtowania się podstaw nowoczesnej tożsamości [w:] tejże, *Tożsamość polskich kobiet. Ciągłość, zmiana, konteksty*, IFiS PAN, Warszawa 2007.

Trawińska M., „Samozatrudnienie – lekiem na całe zło?”, [w:] *Kobiety na zielonej wyspie*, red. Z. Łapniewska, A. Czerwińska, Femino-tek, Warszawa 2010.

Wóycicka I., „Polski model opieki”, [w:] *Strukturalne i kulturowe uwarunkowania aktywności zawodowej kobiet w Polsce*, red. I. E. Kottowska, Scholar, Warszawa 2009.



Dr Julia Kubisa – socjolożka, feministka i publicystka. Doktora socjologii w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego. Interesuje się przemianami świata pracy widzianymi z feministycznej perspektywy. Napisła doktorat o aktywizacji związkowej sfeminizowanych grup zawodowych na przykładzie Ogólnopolskiego Związku Zawodowego Pielęgniarek i Położnych. Wieloletnia członkini Porozumienia Kobiet 8 Marca. Prowadziła kilka Manif i wiec „Marsz Równości idzie dalej” w listopadzie 2005 roku. W 2006 roku założyła wraz z Sylwią Chutnik i Anną Pietruszką-Dróżdż Fundację MaMa, którą nadal aktywnie wspiera. Pracowała jako doradczyni do spraw dialogu społecznego dla OPZZ, współpracuje z organizacjami związkowymi w Polsce. Publicystka i członkini redakcji „Przekroju” Romana Kurkiewicza. Obecnie stała komentatorka Dziennika Opinii Krytyki Politycznej.

Wydłużać, skracać, żyć na miarę? Emerytury po francusku

AGATA CZARNACKA

Debata emerytalna we Francji rozgrzewa się z dużą regularnością. Od 1990 roku system jest ustawicznie reformowany, co za każdym razem wzbudza spore społeczne opory. Francuzi i Francuzki traktują bowiem system emerytalny, czy też szerzej – system zabezpieczeń społecznych – jak filar umowy społecznej między narodem a państwem, jest on dla nich jednym z podstawowych wyznaczników sensowności istnienia państwa jako instytucji.

Solidarność to podstawowe pojęcie francuskiego dyskursu obywatelskiego. Solidarność ma spajać naród – czy może raczej lud, gdyż Francuzi w odniesieniu do obywateli i obywaterek, mieszkańców i mieszanek swojego kraju najczęściej posługują się słowem *peuple*, a z rzadka tylko *nation* – i w konsekwencji konstytuować go jako wspólnotę. Ten wymiar renty starczej funkcjonował, oczywiście nie w skali całego państwa, lecz w wymiarze poszczególnych korporacji rzemieślniczych czy lokalnych towarzystw ubezpieczeń wzajemnych, już we Francji średniowiecznej.

Wymiaru społecznego kontraktu emerytura nabrała z kolei za czasów Ludwika XIV. Jean-Baptiste Colbert, genialny minister finansów, opracował wówczas pierwszy na świecie system repartycyjny (to znaczy – świadczenia opłacane w całości z bieżących składek uczestników

systemu) na potrzeby odchodzących ze służby marynarzy. Perspektywa zabezpieczenia na stare lata radykalnie podnosiła morale żołnierzy i zapobiegała przechodzeniu na przykład na stronę piratów. Nie były to jedyne renty oferowane przez państwo – oprócz marynarzy publiczne świadczenia inkasował mniej więcej promil populacji – 60 000 osób – w tym ubodzy, zasłużeni obywatele, wyżsi rangą wojskowi, królewska administracja, królewska służba domowa i Ferme Générale, czyli organizacja dzierżawców zbierających podatki dla państwa. Ta ostatnia organizacja okazała się szczególnie ciekawa, gdyż jako pierwsza (już w 1768 roku) ustanowiła regularną kasę emerytalną z oskładkowaniem na ten cel (w wysokości od 1,25 do 2,5% dochodów)¹.

Punkty zwrotne, czyli emerytalna chronologia

W 1804 roku pojawiają się pierwsze nowoczesne towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, dostępne dla robotników sektora prywatnego. Były jednak mocno ograniczone zarówno od strony praktycznej, jak i prawnej. Po pierwsze, ówczesna skala wynagrodzeń robotniczych pozwalała wyłącznie na wypłaty „paliatywne”, przedłużające proces umierania z głodu. Po drugie, przepisy skonstruo-

1 J. Savès, „Retraites: une vieille idée”, *Hérodote.net*, http://www.herodote.net/Histoire_sociale-synthese-537.php.

wano w obawie przed masowym ruchem pracowniczym, tak że jeszcze prawie sto lat później dostęp do ubezpieczenia pracowniczego w klasie pracującej zapewniony miało około 3,5% populacji.

Inaczej było w klasie średniej, czy też – jak mówi się współcześnie we Francji – w tak zwanych kadrach (*cadres*). Napoleon III w 1853 roku wprowadził generalny, repartycyjny system emerytalny dla funkcjonariuszy publicznych, którzy skończyli 60 lat (55 lat w przypadku zawodów szkodliwych dla zdrowia, np. dla pracowników kolonii). W 1850 roku pojawiają się pierwsze instytucjonalne kasy emerytalne dla pracowników kolei (wówczas spółek prywatnych), a w 1897 roku – dla górników (którzy w 1894 roku uzyskali zapis o obowiązkowym ubezpieczeniu zdrowotnym).

W 1910 roku pojawia się pierwsza ustawa emerytalna oparta na postulatach socjalisty Edouarda Vaillanta zatytułowana *Ustawa o emeryturach robotniczych i chłopskich*². Vaillant uważał, że oddanie emerytur w ręce pracodawców (rozwiązanie powszechnie stosowane w sektorze prywatnym) w najlepszym razie służy ustabilizowaniu siły roboczej „moralizatorstwem”, w najgorszym zaś przeradza się w „rząd dusz”. Był przekonany – i to postulował w projekcie ustawy – że to państwo powinno gwarantować świadczenia, a kasami czy, jak powiedzielibyśmy dzisiaj, funduszami emerytalnymi powinni zarządzać ich beneficjenci. Obstawanie przy „zarządzie robotniczym” na długo określiło politykę francuskich socjalistów w sprawie emerytur.

Ustawa z 1910 roku wprowadziła obowiązek składkowy i rozwiązanie kapitałowe – zbieranie środków na indywidualnych kontach zamiast uczestnictwa w systemie repartycji. Z powodu silnych nacisków ze strony pracodawców wprowadzała dobrowolność wyboru kasy emerytalnej, ale zarazem tworzyła regionalne kasy rządowe, współzarządzane trójstronnie – przez urzędników państwowych, pracodawców i robotników. Nowy system objął od razu 3 miliony pracowników. Początkowo wiek emerytalny ustalono na 65 lat, jednak wskutek protestów – mówiono

o „zostawianiu ludzi na śmierć” – wprowadzono w 1912 roku możliwość wcześniejszego przejścia na emeryturę już od 60. roku życia.

Tymczasem w 1914 roku wybuchła I wojna światowa – najpoważniejsza katastrofa historyczna, z jaką musiał się zmierzyć nowiutki system oparty na zasadzie kapitalizacji. Z oczywistych względów, załamał się z powodu konfrontacji zbrojnej. Robotnicy idący na front nie płacili składek, a wracający z niego kombatan ci często stawali się niezdolnymi do pracy inwalidami, którym trzeba było wypłacać świadczenia. Tymczasem nowy przebieg granic – włączenie do Francji Alzacji, Lotaryngii i Mozeli – oznaczał konieczność albo zlikwidowania bismarckowskiego modelu powszechnych ubezpieczeń albo rozciągnięcia go na całą Francję. Ostatecznie osiągnięto kompromis – repartycyjne świadczenia chorobowe plus kapitałowy system emerytur. Do 1941 roku z takiego rozwiązania skorzystało we Francji aż 15 milionów osób – choć cykle inflacji i dewaluacji (zwłaszcza z roku 1918) mocno zachwiały stabilnością tej konstrukcji. Minimalny wiek emerytalny wynosił 60 lat, zaś w wieku 65 lat można było dokonać tzw. „likwidacji” emerytury.

Po II wojnie światowej nie było już odwrotu od systemu repartycyjnego. Emeryturą objęto wówczas 63% populacji powyżej 65. roku życia. Co ciekawe, systemy rozliczeniowe przypisane do konkretnych zawodów utrzymały autonomię; niektóre także do dziś. Dla pozostałych utworzono tzw. *Sécurité Sociale*, odpowiednik polskiego ZUS-u. Wiek emerytalny to wciąż minimum 60 lat, choć regulacje nakłaniają pracowników i pracownice raczej do tego, żeby przechodzili na emeryturę w wieku 65 lat. Przypomnijmy: mowa o tak zwanej „chwalebnej trzydziestce” (*la trente glorieuse*) – trzydziestolecie niesłychanego wzrostu gospodarczego powojennej Francji. Owszem, każdy, kto odprowadzał składki przez trzydzieści lat, może przejść na emeryturę, ale otrzyma zaledwie 20% podstawowego uposażenia, podczas gdy każdy następny rok partycypacji w „narodowej walce na froncie produkcji”, zwiększy świadczenia aż o 4%.

2 Zob. G. Pollet, D. Renard, „Genèses et usages de l'idée paritaire dans le système de protection sociale Francis”, „Revue française de science politique”, 45 (4), 1995, s. 545-569.

Utrzymanie osobnych kas zawodowych oznaczało *de facto* stworzenie osobnego zestawu reguł dla bogaczy, którzy odprowadzając wysokie składki mogli znacznie wcześniej przejść na emeryturę na wysokim poziomie. Podobne możliwości mieli również niektórzy pracownicy i pracownice sektora publicznego. Dzięki udziałowi państwa w kasach zawodów należących do monopolu państwowego (przede wszystkim kolejowego, górniczego i energetycznego). Jednak dla wielu grup zawodowych pozbawionych takich możliwości – w szczególności rolników i pracowników handlu detalicznego – system przewidywał emerytury późne i niewysokie.

Ze względów demograficznych w latach sześćdziesiątych (pokolenia powojenne zaczynają wchodzić na rynek pracy, który wchłania każdą liczbę nowych pracowników) wiele grup zawodowych decyduje się dołączyć do ogólnego systemu repartycyjnego. W 1971 roku wydłużono obowiązkowy okres składkowy. Zacząć inkasować świadczenia można już nie po trzydziestu latach pracy, ale po 37,5 roku, a dokładniej – po 170 kwartałach pracy. W 1972 roku daje się już we znaki lekkie spowolnienie gospodarcze (prawdziwie niepokojący wzrost bezrobocia nastąpi w 1973 roku). Wszystkie siły społeczne zgadzają się, że najważniejsza jest walka z bezrobociem wśród młodych. Wprowadzone zostają – częściowo jako wsparcie dla przedsiębiorstw, które ze względów prawnych nie mogły się pozbywać starszych pracowników – świadczenia przedemerytalne, czyli zastępcze uposażenie przysługujące osobom powyżej 60. roku życia.

Dopiero w 1982 roku Francja wprowadza jednolity wiek emerytalny i decyduje się uregulować świadczenia emerytalne wedle powszechnych parametrów: wiek – co najmniej 60 lat, okres składkowy – 37,5 roku; świadczenie – 50% pensji podstawowej. Kończy się okres kształtowania się powszechnego systemu emerytalnego wpisującego się w paradygmat państwa opiekuńczego. System w tej formie będzie funkcjonował przez dalszych jedenaście lat.

Ataki na emerytury w imię walki z deficytem

W 1993 roku prawicowy premier Edouard Balladur zdecydował się załatać dziurę budżetową za pomocą reformy emerytalnej. Skupiała się ona na kilku wymiarach. Po pierwsze, wydłużono okres składkowy z 37,5 do 40 lat. Po drugie, stworzono mechanizm „odpisu składkowego” za każdy kwartał nieodprowadzanych składek (rozwiązanie wymierzone w próżnię, ponieważ okres składkowy we Francji większość ludzi wypełnia przed osiągnięciem wieku emerytalnego). Po trzecie, zmieniono reguły naliczania emerytury – okres referencyjny wydłużono z 10 do 25 lat, a o waloryzacji emerytur postanowiono decydować w odniesieniu nie do poziomu inflacji, ale wzrostu wynagrodzeń. W rezultacie nie tylko ograniczono liczbę wypłacanych składek (przy czym proces wydłużania okresu składkowego zakończył się w styczniu 2004 roku), ale i obniżono *de facto* świadczenie. Jak wyliczyła gazeta „Les Echos”, w przypadku niewysokiego uposażenia rządu 7100 euro rocznie różnica między wcześniejszym a późniejszym systemem naliczania świadczeń oznaczała nawet dziewięcioprocentową różnicę na niekorzyść późniejszego rozwiązania!³ Faktyczne wydłużenie wieku emerytalnego zaobserwowano na poziomie dziewięć i pół miesiąca dla mężczyzn i pięć miesięcy dla kobiet⁴. A mimo to deficyt jakoś nie przestał maleć...

W 1995 roku premier Alain Juppé rozpoczął proces reformy emerytur specjalnych (kolejowych, energetycznych itp.). Mimo poparcia w parlamencie musiał odstąpić od realizacji tych zamierzeń, kiedy fala strajków praktycznie sparaliżowała kraj. Jedynym elementem reformy, który został rzeczywiście wprowadzony, było stworzenie funduszy emerytalnych, a więc *de facto* zainaugurowanie powrotu do rozwiązań kapitałowych.

W 1997 roku szala zwycięstwa przechyliła się na stronę lewicy. Rząd Lionela Jospina, obserwując niekorzystne dla systemu repartycyjnego tendencje demograficzne (starzenie się społeczeństwa), zdecydował o utworzeniu Fundu-

3 V. Collen, „Retraite: les trois reformes qui ont changé nos vies”, „Les Echos”, 16.02.2010.

4 „Dossiers d'actualité: les réformes des retraites de 1993 à 2008”, www.vie-publique.fr.

szu Rezerwy Emerytalnej z przeznaczeniem na równoważenie bilansu wpłat i wydatków emerytalnych. Utworzenie Funduszu wdrażała ustawa o finansowaniu ubezpieczeń społecznych z 1999 roku. Wpływy do Funduszu gwarantuje tzw. „opłata społeczna” w wysokości 2%, pobierana od własności i od lokat bankowych, a także wpływy z szeregu konkretnych operacji, na przykład sprzedaży koncesji UMTS. Fundusz może zostać uruchomiony dopiero w 2020 roku – twórcy ustawy przyjęli, że właśnie wtedy sytuacja demograficzna skomplikuje się do tego stopnia, że taka rezerwa stanie się niezbędna. Niestety, dojście do władzy prawicy w 2002 roku przykręciło kurtek z wpływami. Fundusz zaprojektowany na 150 mld euro obecnie szacowany jest na około 33 mld euro.

Od 2002 roku i przejęcia sterów władzy przez prawicę ponowiły się ataki na emerytury. W 2003 roku uchwalono tzw. ustawę Fillona (wówczas ministra spraw społecznych, pracy i – tak, tak! – solidarności). Ustawa Fillona uniwersalizuje i zaostrza system „odpisów emerytalnych”, premiując także pozostawanie w pracy po 65. roku życia (świadczenie rośnie o 3% rocznie), przedłuża wymagany okres składkowy do 42 lat (dla urzędników publicznych z 37,5 roku do 40 lat) i wprowadza priorytet wieku emerytalnego nad okresem składkowym (a więc ci, którzy pracę zaczęli bardzo młodo, nie mogą odejść na emeryturę przed ukończeniem 60. roku życia, mimo że płacili składki przez okres dłuższy niż wymagany). Wprowadza również zasadę waloryzowania emerytury względem siły nabywczej. Pojawia się możliwość „wykupywania” dodatkowego czasu składkowego – uznanie czasu studiów za okres składkowy (ale nie więcej niż trzech lat) kosztuje średnio 22 000 euro za kwartał.

O ile debaty wokół reformy Fillona mogły umknąć naszej pamięci, o tyle z pewnością większość z nas przypomina sobie gwałtowne strajki z 2008 roku wokół reformy emerytalnej, która miała ujednolicić branżowe systemy składkowe (koleje, energetyka itp.) z systemem obowiązującym dla sektora prywatnego – w grę wchodziło przede wszystkim wydłużenie okresu składkowego (z 37,5 do 40 lat), ale też zniesienie specyfiki naliczania emerytury. Rząd pod przewodnictwem prezydenta Nicolasa Sarkozy'ego nie ugiął

się pod groźbą strajków, w tym strajku generalnego. Z perspektywy czasu wydaje się, że reforma z 2007 roku była zaledwie przygrzywką do szeroko zakrojonej reformy UMP z 2010 roku, tak zwanej reformy Woertha.

Państwo nastawione na zyski korporacji, czyli reforma Woertha

Rozmowy prowadzone z centralami związkowymi na temat reformy ujednolicającej system emerytalny przewidywały kilka etapów dialogu społecznego, w którym jednym z najważniejszych punktów było zagwarantowanie zrównoważonego finansowania systemu. Tymczasem w 2010 roku minister pracy Eric Woerth zaczął czynić zakusy na Fundusz Rezerwy Emerytalnej, tłumacząc to fatalnym wpływem kryzysu bankowego na finanse państwa. Katastrofalne skutki nowej sytuacji finansowej dla budżetu systemu ubezpieczeń społecznych przedstawiono szczegółowo w raporcie Rady Emerytalnej (Conseil d'Orientation des Retraites) z kwietnia 2010 roku. Raport zainicjował prace nad dalszą reformą emerytalną, w szczególności wydłużeniem okresu składkowego o pół roku do 41,5 lat, minimalnego wieku emerytalnego do 62 lat, a wieku preferowanego (tj. wieku, po którego przekroczeniu pracownika nie obowiązuje już zasada „odpisu emerytalnego”) z 65 do 67 lat.

W marcu 2010 roku zawiązał się we Francji prawdziwy ruch społeczny – protesty przeciwko reformie Woertha zmobilizowały do wyjścia na ulicę kilka milionów ludzi – i to aż ośmiokrotnie. Manifestujący zarzucali rządowi, że pod pozorem konieczności zrównoważenia systemu świadczeń dokonuje się *de facto* demontażu zdobyczy społecznych.

Sygnalizowano, że rząd, zamiast zwiększać wpływy do budżetu, chce redukować świadczenia. Podkreślano, że wciąż funkcjonuje wiele ulg podatkowych, których zlikwidowanie pozwoliłoby znacząco poprawić kondycję finansów publicznych. Wymieniano tu na przykład „klamrę fiskalną” systemu progresywnego, czyli zasadę, zgodnie z którą żaden podatnik nie powinien odprowadzać w ramach podatków bezpośrednich więcej niż 50% dochodów – według wyliczeń związkowców jej likwidacja mogłaby przynieść prawie 600 mln

euro rocznie. Rada Podatkowa ustaliła, że realna stopa opodatkowania zysku dla korporacji wynosi nie ustawowe 33%, lecz 13%, czyli mniej więcej tyle co w Irlandii. Tak niskie opodatkowanie zniechęca do inwestowania, podnoszenia wynagrodzeń itp., a ponadto pcha koncerny do maksymalizowania krótkoterminowych zysków. Łącznie wszystkie rekomendowane przez centrale związkowe środki – zniesienie ulg, rewizja stóp podatkowych dla przedsiębiorstw itp. – mogłyby bez trudu, jak zauważyli związkowcy, uzdrowić budżet. Według wyliczeń CDFT podjęcie takich kroków przyniosłoby nawet 32 mld euro rocznie.

Jednak debata emerytalna nie koncentrowała się wyłącznie na narzędziach finansowych. Podstawowe pytania rodziły się wokół tego, jak reforma Woertha i paralelne ustawy miałyby definiować rolę państwa. Jeżeli związkowcy postulują wzmocnienie Funduszu Rezerwy Emerytalnej poprzez przekierowanie doń środków – na przykład z prywatyzacji czy sprzedaży koncesji, a rząd z kolei próbuje rozwiązać Fundusz i przejąć zgromadzone w nim środki w imię utrzymania systemu nadzwyczaj korzystnego dla wielkich korporacji i osób najbogatszych, to znaczy, że zapomina o tym, iż emerytury stanowią podstawowy kontrakt społeczny między obywatelami i obywatelkami a instytucjami państwa. To właśnie perspektywa zabezpieczenia na starość lub w przypadku choroby, dokładnie tak samo jak w przypadku marynarzy Ludwika XIV, motywuje zwykłego pracownika do dzielnego obstawiania na stanowisku.

Pod znakiem zapytania stanęła też kolejna wielka zasada francuskiej państwowości – solidarność. O ile dotychczas w rozwijającej się w niezłym tempie gospodarce solidarność międzypokoleniowa oznaczała przede wszystkim ruch od młodych – utrzymujących system – do starych beneficjentów, o tyle w związku z kolejnym wydłużeniem wieku emerytalnego pojawiła się potrzeba solidarności starszych z młodymi.

Co z tego, że wiek przechodzenia na emeryturę należy we Francji do najniższych w Europie, skoro utrzymanie na rynku pracy średnio 650 000 pracowników – bo tyle średnio przechodzi rocz-

nie na emeryturę – przez choćby rok, a nie planowane dwa lata, będzie oznaczało zablokowanie tyluż miejsc pracy i znacząco uderzy w młode pokolenie, które na rynek pracy właśnie wchodzi?

Rząd odpierał te zarzuty, powołując się na szereg wprowadzonych rozwiązań, które według analityków związanych ze światem pracy miały jeden wspólny mianownik – wymuszanie zwiększenia konkurencyjności i elastyczności na początku kariery zawodowej, tak jak w przypadku słynnego „kontraktu pierwszej pracy”, który miał zachęcać do zatrudniania „żółtodziobów”, dając pracodawcom nieograniczone niczym prawo zwolnienia takiej osoby – a więc wymuszając na młodych pracownikach skrajną dyspozycyjność i podporządkowanie wymogom przełożonego.

Centrale związkowe wysunęły również zastrzeżenia pod adresem raportu Rady Emerytalnej, uznając rządowe kalkulacje za stroniczne. W szczególności problematyczne wydawało się „automatyczne” wyciąganie wniosków o konieczności przedłużenia wieku emerytalnego, co uderza najmocniej w kobiety, osoby o niskich uposażeniach, nie wspominając o osobach pracujących na umowach cywilno-prawnych. François Chérèque, przewodniczący największej pod względem liczby członków centrali CDFT, stwierdził, że „koncentrowanie reformy na przedłużeniu wieku emerytalnego oznacza przerzucanie kosztów kryzysu na pracowników i wzmocnianie istniejących nierówności”⁵.

Aktualne debaty o systemie zabezpieczeń społecznych we Francji

Śmiało można powiedzieć, że reforma emerytalna z 2010 roku zapoczątkowała proces erozji poparcia dla prawicowego prezydenta Nicolasa Sarkozy’ego, który był ostentacyjnie przywiązany do blichtru bogactwa i nie ukrywał związków ze światem biznesu. Zniechęcenie do modelu „państwa dla zysku”, jaki usiłował on wprowadzać za swoich rządów, niemal gwarantowało zwycięstwo kandydata lewicowego, a w każdym razie kontrkandydata poprzedniego prezydenta Francji. Jednocześnie trzeba zauważyć, że konstrukcja

5 „Une vraie perte de confiance dans le gouvernement”, wywiad z F. Chérèque’iem, „Libération”, 7.06. 2010.

społeczeństwa we Francji zmieniła się znacząco od czasów przejścia przez prawicę sterów władzy w 2002 roku – znaczne wzmocnienie *cadres* i burżuazji, stopniowy demontaż sektora publicznego, radykalne wzmocnienie korporacji itp. – przełożyły się nie tylko na rozwarstwienie i prekaryzację części społeczeństwa, ale również na dewaluację tak ważnego niegdyś pojęcia solidarności społecznej i zastępowanie jej, w pewnym przynajmniej stopniu, społecznym egoizmem – stąd na przykład coraz większa popularność kapitałowych funduszy emerytalnych, które w 2007 roku w ogóle nie oddziaływały na potoczną wyobraźnię.

Bezapelacyjnie jednak pojęcie solidarności społecznej powróciło na polityczną scenę i w kampanii wyborczej, i po zwycięstwie kandydata Partii Socjalistycznej François Hollande’a. Zapowiedziane przed wyborami wzmocnienie solidarności międzypokoleniowej – od najstarszych do najmłodszych uczestników rynku pracy – znalazło wyraz w zaakceptowanym niedawno przez francuską Radę Ministrów projekcie tzw. „kontraktu międzypokoleniowego”, rozwiązania przypominającego nieco system dofinansowywanego przez państwo mentoringu, w którym starszy pracownik przed emeryturą otrzymuje wynagrodzenie w okresie, kiedy – choć mógłby odejść z pracy – przyucza do zadań młodego⁶. Projekt, choć bez zapowiadanego w kampanii ambitnego finansowania, obowiązuje od początku 2014 roku.

Solidarność przestała być pustym słowem także w debatach europejskich – czy może raczej: francuskich debatach na temat kształtu Europy. W komentarzu na temat wywiadu Angeli Merkel dla „Financial Times” z 17 grudnia 2012 roku Bernard Guetta, komentator dziennika „Libération”, zauważa: „osłony socjalne to nie tylko przejaw imperatywu solidarności. To także sposób na zagwarantowanie politycznej stabilności i amortyzator w przypadku gospodarczego kryzysu. Europa powinna się ich trzymać dziś mocniej niż kiedykolwiek, ba, powinna je wzmacniać, ale w taki sposób, by korzyści płynęły do tych, którzy są w najgorszej sytuacji; powinniśmy tworzyć publiczne fabryki farmaceutyków i ambulatoria, ażeby przestać wzbogacać prywatne laboratoria i «medycynę luksusową», (...) dopasowywać wydatki społeczne nie tylko do poziomu dochodów, ale też do charakterystyki regionalnej (...). Mówienie o reformowaniu systemu osłon socjalnych bez wskazywania faktycznego celu takiej reformy oznacza, że nie o reformę tu chodzi, lecz o demontaż”. I dalej: „Konkurencyjność Europy to przede wszystkim jej jedność polityczna, a tego nie da się osiągnąć, dopóki budżety państw członkowskich nie ozdrowieją. Tak, w tej diagnozie Angela Merkel również się nie myli, myli się natomiast w przepisywanej recepcie, bo nadmierny rygor tylko pogłębi deficyty”⁷.



Agata Czarnacka – filozofka, tłumaczka, feministka, analityczka polityki. Redaktorka naczelną portalu Lewica24.pl

6 „Francja: Kontrakt pokoleniowy pod znakiem zapytania”, Lewica24.pl, <http://www.lewica24.pl/unia-europejska/2246-francja-kontrakty-miedzypokoleniowe-sie-rozmywaja.html>.

7 B. Guetta, „Le jour où l’Europe aura harmonisé sa fiscalité”, „Libération”, 19.12.2012.

System emerytalny – wyzwanie dla Zielonych

BARTŁOMIEJ KOZEK

Zmiany demograficzne – spadek przyrostu naturalnego w połączeniu ze wzrostem średniej długości życia, a jednocześnie z rosnącą niechęcią do otwierania granic przed migrantkami i migrantami – stanowią coraz poważniejsze wyzwanie dla systemów emerytalnych w Europie. Do tej pory opierały się one na ogół na zasadzie solidarności międzypokoleniowej, zgodnie z którą pokolenia młodsze pracują na dobrobyt starszych. W obliczu coraz powszechniejszego zjawiska starzenia się społeczeństw cała ta struktura zaczyna się chwiać. Sprzyja temu trwający od lat osiemdziesiątych XX wieku wyścig do dna, polegający na obniżaniu stawek podatkowych (co przyczynia się do zmniejszenia środków w budżecie, z których finansowany jest system zabezpieczeń społecznych, w tym emerytalny), a także coraz większa niepewność na rynku pracy, wynikająca z rozwoju nietypowych i niepewnych form zatrudnienia (prekariatu) czy też niskiej aktywności zawodowej kobiet, osób powyżej 50. roku życia czy migrantek i migrantów.

Rządy państw europejskich pod hasłem kryzysu finansów publicznych oraz systemów zabezpieczeń społecznych coraz częściej decydują się na zaciskanie pasa. W krajach takich jak Wielka Brytania czy Francja prawicowe rządy zdecydowały się na zadeklarowanie – mimo dużych protestów społecznych – podwyższenia wieku eme-

rytalnego. Zmiany władzy nie zawsze oznaczają cofnięcie reform: z jednej strony powrót „wielkiej koalicji” CDU-SPD w Niemczech przyniósł możliwość wcześniejszej emerytury dla osób o długim stażu pracy (od 63 zamiast 67 roku życia dla osób, pracujących co najmniej 45 lat), z drugiej zaś socjalistyczny rząd Francji rozważa wydłużenie stażu, uprawniającego do otrzymania świadczenia w pełnej wysokości.

Jednocześnie coraz więcej miejsca w debacie publicznej zajmują mniej lub bardziej spójne działania na rzecz podnoszenia wskaźnika przyrostu naturalnego, umożliwiające realizację partnerskiego modelu rodziny, równowagę między pracą a czasem wolnym, zwiększenie poziomu zatrudnienia kobiet i wyrównanie poziomu edukacyjnego dzieci z różnych grup społecznych¹. Nic dziwnego, że to tam – obok Skandynawii – wskaźnik dzietności osiąga najwyższy poziom w Europie, choć i tak nie zapewnia zastępowalności pokoleń. Ograniczenie migracji, a także niedostateczne działania na rzecz integracji środowisk imigranckich z resztą społeczeństwa (czego symbolem są wyższe wskaźniki bezrobocia w tych grupach, na przykład w Szwecji), a także spory sceptycyzm prawicowych rządów wobec podwyżek podatków dla najbogatszych bądź wprowadzenia nowych instrumentów fiskalnych, które pozwoliłyby pozyskać środki finansowe do pań-

1 Szczegóły francuskiej reformy emerytalnej, polityki rodzinnej oraz porównanie systemów emerytalnych w Europie przedstawia J. Petelczyc, „Reforma obok problemu”, *Nowy Obywatel*, nr 1, 2011. Tekst dostępny na stronie: <http://nowyobywatel.pl/2011/01/27/reforma-obok-problemu/> (dostęp: 8 grudnia 2011).

stwowych kas², poważnie utrudniają domknięcie się krajowych budżetów oraz systemów zabezpieczeń społecznych na kontynencie.

W Europie Środkowej niektóre rządy rozpoczęły proces mniej lub bardziej zaawansowanego demontażu systemowych reform, które swego czasu osłabiły solidarnościowy wymiar świadczeń na korzyść filaru kapitałowego. Okazało się, że płatności przekazywane do otwartych funduszy inwestycyjnych nie tylko nie zapewniają wyższych świadczeń emerytalnych (prognozowana stopa zastąpienia w stosunku do systemu wyłącznie solidarnościowego spada, a dodatkowo zwiększają się dysproporcje w wysokości świadczeń między kobietami a mężczyznami³), ale i wręcz doprowadziły do dalszego wzrostu finansowych zobowiązań państw, które przyjęły ten system. W Polsce zmiany związane były m.in. z ograniczeniem ilości przekazywanych do OFE środków oraz przejściem przez ZUS z rąk prywatnych funduszy zakupionych przez nie obligacji, w państwach bałtyckich – czasowym obniżeniem składki (na Łotwie – na 2 lata z 10 do 2%, na Litwie – z 5,5 do 3%) bądź jej zawieszeniem (Estonia). W Rumunii odłożono na później podwyżkę składki o 2%, zaś w Słowacji przyznano ubezpieczonym prawo do rezygnacji z członkostwa w prywatnych funduszach emerytalnych⁴.

Najdalej idące reformy przeprowadzono na rządzonych przez Viktora Orbana Węgrzech, gdzie prawicowy Fidesz zdecydował się na rezygnację z OFE i przymusowe przeniesienie środków w nich zgromadzonych do systemu publicznego, pod groźbą wysokiego opodatkowania pozostających poza nim zasobów. Działania te nie

przyczyniają się do przerwania dyskusji na temat podniesienia wieku emerytalnego, nie oznaczają również rezygnacji z wcześniej wprowadzonych reform, poważnie ograniczających zdolności państwa do zagwarantowania wysokiej jakości usług publicznych. Na Węgrzech wprowadzenie podatku liniowego, w połączeniu z wynikającą z kryzysu ekonomicznego słabą koniunkturą na eksportowane z tego kraju produkty, doprowadziło do powstania dużej dziury budżetowej, ratowanej najwyższą w Europie 27-procentową stawką podatku VAT⁵. Najbardziej ucierpiały na tym osoby o niskich i średnich dochodach, którym pogorszyła się jakość życia – kupując produkty, płacąc cenę za obniżenie podatków dla najbogatszych.

Europejska polityka na rozdrożu

Pojawiające się już na tym poziomie różne tendencje zmian w systemach emerytalnych pokazują, że Europie daleko do spójnej polityki społecznej. Sprawia to szczególną trudność europejskim Zielonym, którym zależy na profilu partii kierującej się zasadami sprawiedliwości społecznej oraz walczącej z nierównościami społecznymi. Ze względu na duże różnice między systemami zabezpieczeń społecznych trudno przedstawić pomysł na ich integrację w ramach Unii Europejskiej w formie jednolitego programu Europy Społecznej. Praktyczną ilustracją tego problemu są trwające przez rok prace nad nowym dokumentem Europejskiej Partii Zielonych, którego celem jest wypracowanie koncepcji Zielonego Nowego Ładu w polityce społecznej⁶. Poprzednie, przyjęte w 2008 roku stanowisko *A Green Vision for Social*

2 M.in. rząd Davida Camerona sprzeciwiał się wprowadzeniu podatku od transakcji finansowych.

3 M. Skóra, „Emerytura niewrażliwa na płeć”, [w:] *Z godnością w jesień życia. Socjaldemokratyczny program dla osób starszych*, red. M. Syska, Ośrodek Myśli Społecznej im. Ferdynanda Lassalle’a, Wrocław – Warszawa 2011, dostępny pod adresem <http://lassalle.org.pl/wp2/wp-content/uploads/2011/10/OMSL-Z-godnoscia-w-jesien-zycia.pdf> (dostęp: 8 grudnia 2011).

4 P. Szumlewicz, „Węgry likwidują OFE”, portal lewica.pl, 23.10.2010, <http://lewica.pl/index.php?id=22681> (dostęp: 8 grudnia 2011).

5 „The Flat Tax System Has Failed”, strona LMP (Lehet Mas a Politika), 21.9.2011, <http://english.lehetmas.hu/news/545/the-flat-tax-system-has-failed/> (dostęp: 8 grudnia 2011).

6 Dokument został ostatecznie przyjęty na zjeździe Rady Europejskiej Partii Zielonych w maju 2012 roku w Kopenhadze, a jego ostatnia część dotycząca emerytur została uchwalona w maju 2013 roku na zjeździe w Madrycie.

Europe (Zielona wizja społecznej Europy)⁷, jasno pokazuje, że nie może być w tej sytuacji mowy o – analogicznym do neoliberalnego – przekonaniu, że istnieje jednolity pakiet niezbędnych reform, które można wprowadzać niezależnie od kontekstu społecznego, kulturowego czy ekonomicznego w poszczególnych krajach Unii Europejskiej.

Zróżnicowanie to w obrazowy sposób zilustrował Esping-Andersen w postaci „trzech światów kapitalizmu socjalnego”⁸: liberalnego, socjaldemokratycznego i konserwatywnego. Wszystkie trzy znajdują się w obrębie UE, co więcej – polityka poszczególnych państw zmienia się i przechodzi z jednego do drugiego. Każdy z tych trzech światów zakłada inną rolę państwa, społeczeństwa i rodziny, dominujących form i miejsc solidarności, stopnia odtowarowienia świadczonych usług publicznych czy regulacji rynku pracy. Zupełnie inaczej wygląda to w korporatystycznych Niemczech, pozostających pod wpływem ordoliberalizmu i społecznej nauki kościoła rzymskokatolickiego, inaczej w liberalnej Wielkiej Brytanii⁹ czy w luteranckiej Szwecji, gdzie duża część świadczeń finansowana jest nie ze składek na zabezpieczenie społeczne, lecz bezpośrednio z budżetu. Oprócz tych wariantów często wymienia się jako odrębny model śródziemnomorski z ograniczoną polityką społeczną państwa i silną rolą nieformalnych zabezpieczeń w obrębie rodziny, a także podobny do niego pod pewnymi względami model środkowoeuropejski. Ma on jednak inną podstawę historyczną i bazuje dziś w dużej mierze na niskich podatkach, niskich zabezpieczeniach społecznych i gospodarce opartej głównie na inwestycjach zagranicznych i eksporcie, charakteryzować go ma również wysoka podatność na zjawiska korupcyjne.

Wspomniana przed chwilą różnorodność sprawia, że w *A Green Vision for Social Europe*

kwestie systemu emerytalnego poruszone są dość ogólnikowo. W dokumencie odnotowano, że podtrzymywanie *status quo* będzie groziło dalszą eskalacją biedy i ubóstwa wśród osób starszych. Choć pozytywnie ocenia on szerokie spektrum systemów emerytalnych w poszczególnych państwach, zawiera dość ogólny sprzeciw wobec prywatyzowania systemów zabezpieczeń społecznych. Zdaniem autorek i autorów dokumentu zielony, trwały i zrównoważony system emerytalny powinien mieć uniwersalny charakter, uwzględniać kwestie równości płci, specyficzną sytuację migrantek i migrantów czy osób, które mają dość częste przerwy w pracy zarobkowej czy krótki staż pracy. Za niesprawiedliwe społecznie uznaje się zachęty do lokowania finansów w prywatnych funduszach emerytalnych (chodzi o ulgi podatkowe, które ograniczają ilość środków, jakie państwo ma do dyspozycji na wydatki społeczne w ramach systemów publicznych). Proponuje się w nim regulacje prawne mające zagwarantować, że pieniądze z funduszy emerytalnych zostaną przeznaczone na etyczne inwestycje w zrównoważony rozwój i zazielenianie gospodarki. Unia Europejska powinna stymulować debatę i wymianę dobrych praktyk w zakresie funkcjonowania systemu emerytalnego.

Jak widać, choć wspomniane przed chwilą zasady obejmują niemałą część elementów funkcjonowania systemu, obowiązek ich doprecyzowania w pozostałych aspektach spada na poszczególne partie członkowskie. Choć sytuacja zmienia się dynamicznie i na przykład w Wielkiej Brytanii Zieloni mają w tej kwestii wiele do powiedzenia, to jednak wydaje się, że nie do końca wykorzystany jest potencjał mówienia o solidarności i sprawiedliwości społecznej z perspektywy nie tylko wieku, ale także polityki podatkowej, społecznej czy migracyjnej. Zachowanie spójności

7 Dokument programowy *A Green Vision for Social Europe* został przyjęty podczas zjazdu Rady Europejskiej Partii Zieloni w Paryżu w październiku 200 roku: http://europeangreens.eu/fileadmin/logos/pdf/policy_documents/sociale_europe/EGP_WG_Social_Policy_-_Policy_Paper_as_voted_by_the_EGPCouncil.pdf (dostęp: 8 grudnia 2011).

8 G. Esping-Andersen, *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2010.

9 W przejrzysty sposób różnice między poszczególnymi modelami można porównać w artykule R. Szarfenberga, „Modele polityki społecznej w teorii i praktyce”, dostępnym pod adresem http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/modele_ps.pdf (dostęp: 8 grudnia 2011).

systemu emerytalnego zależy od tego – o czym była już w tym artykule mowa – w jakim zakresie i w jaki sposób władze publiczne finansują usługi publiczne, ilu migrantkom i migrantom pozwalają osiedlić się w Unii Europejskiej i w jaki sposób umożliwiają im odnalezienie się na rynku pracy, a także czy i w jaki sposób aktywnie stymulują powstawanie nowych miejsc pracy (na przykład w gospodarce niskowęglowej).

Ponieważ z upływem lat zwiększyła się kompetencja Zielonych we wspomnianych wyżej politykach, mogą teraz wykorzystać swoje doświadczenie do przekonywania, że emerytury nie funkcjonują w oderwaniu od innych systemów zabezpieczenia społecznego. Oprócz godnych świadczeń emerytalnych konieczna jest poprawa jakości usług opiekuńczych dla osób starszych, dostosowywanie przestrzeni publicznej czy transportu do ograniczonej mobilności ludzi w trzecim i czwartym wieku¹⁰. Ze względu na trudność zaprezentowania tej holistycznej wizji w przystępny sposób, za alternatywę nadal uchodzi prosta negacja polityki prawicowych rządów polegającej na cięciu wydatków na politykę społeczną i wydłużaniu wieku emerytalnego. Problem w tym, że paradygmat indywidualnej odpowiedzialności ludzi za swój los (czego symbolem w polityce emerytalnej jest promowanie prywatnych funduszy) wielu osobom wydaje się znacznie bardziej atrakcyjny niż walka z nią pod abstrakcyjnymi hasłami sprawiedliwości społecznej.

Ruch oporu i zielone alternatywy

Pod koniec listopada 2011 roku Wielka Brytania odczuła skutki strajku pracownic i pracowników sektora publicznego. Skupieni pod sztandarami związków zawodowych, protestowali przeciwko planom reformy systemu emerytalnego, jakie zaproponował koalicyjny rząd Partii Konserwa-

tywnej oraz Liberalnych Demokratów. Oprócz podwyższenia składki emerytalnej płaconej przez pracowników z 6 do 9% a także wydłużenia wieku emerytalnego z 65. do 68. roku życia, rząd Davida Camerona planuje również zmianę zasad naliczania podstawy emerytalnej – zamiast ostatniego wynagrodzenia brana pod uwagę będzie średnia z całego okresu zatrudnienia, co dla wielu oznaczać będzie niższe świadczenia¹¹. Już dziś w Wielkiej Brytanii co czwarta starsza osoba żyje w biedzie, a zaplanowana reforma – wraz z redukcją wydatków na usługi społeczne, z których również korzystają emerytki i emeryci – nie rokuje poprawy.

Zieloni przyłączyli się do strajku. Caroline Lucas, ówczesna liderka Zielonych Anglii i Walii oraz jedyna reprezentantka tej formacji w Izbie Gmin, uzyskała swój mandat między innymi dzięki uczynieniu z kwestii godnych emerytur jednego ze swoich głównych haseł wyborczych¹². Wiodącym postulatem partii było wprowadzenie powszechnej, obywatelskiej emerytury w wysokości 170 funtów tygodniowo w przypadku osoby samotnej i 300 funtów w przypadku par – wysokość waloryzacji tego świadczenia miała być powiązana ze wskaźnikiem wzrostu płac. Emerytura ta miałaby charakter uniwersalny – byłaby wypłacana wszystkim osobom mającym brytyjskie obywatelstwo lub stale przebywającym w kraju niezależnie od przebiegu ich kariery zawodowej. Mogłoby to pomóc kobietom i innym grupom, które często wypadają z rynku pracy. Środki na realizację tego ambitnego projektu pochodziłyby z likwidacji ulg podatkowych na oszczędzanie w prywatnych funduszach emerytalnych, a także z wprowadzenia bardziej progresywnego (wyższa stawka podatku PIT na poziomie 50 proc. dla zarabiających powyżej 100 tysięcy funtów) i ekologicznego (opodatkowanie lotów samolotowych) systemu podatkowego¹³.

10 Odpowiednio – wczesnym i późnym okresie poprodukcyjnym.

11 A. Rogalewski, „Płać więcej, pracuj dłużej, a dostaniesz mniej”, witryna „Krytyki Politycznej”, 1.12.2011, <http://www.krytykapolityczna.pl/Opinie/RogalewskiPlacwiecejpracujdluzejadostanieszmniej/menuid-197.html> (dostęp: 8 grudnia 2011).

12 Patrz http://www.greenparty.org.uk/policies/pensions_2010.html (strona przejrzana 8 grudnia 2011).

13 Program wyborczy Zielonych Anglii i Walii na wybory parlamentarne w 2010 roku, *Fair is Worth Fighting For*, dostępny pod adresem http://www.greenparty.org.uk/assets/files/resources/Manifesto_web_file.pdf (dostęp: 8 grudnia 2011).

Koncepcja powszechnej emerytury, umożliwiającej godne życie osobom starszym i uzupełnionej drugim filarem, w skład którego wchodzić mogą różne metody oszczędzania i akumulacji kapitałów na starość, zyskała poparcie również w innych krajach. Wzorcem takiego systemu może być Kanada. Tamtejsi Zieloni wspierają ten model, domagając się jednak podwyższenia stopy zastąpienia emerytury publicznej z poziomu 25% średniej płacy do 50%, co zmniejszyłoby z kolei wydatki na Gwarantowany Suplement Dochodowy – świadczenie, do którego z powodu niskich dochodów uprawnionych jest aż 35% osób starszych w tym kraju¹⁴. Podniesienie stopy zastąpienia emerytury państwowej jest również ważnym tematem dla Zielonych w Irlandii – chcą oni jej zwiększenia do wysokości 2/3 średnich zarobków z dzisiejszego poziomu 1/3. Opowiadają się za dobrowolnym, prywatnym, drugim filarem, pod warunkiem progresywnej stawki dofinansowania publicznego do emerytur. Stawka zmniejszałaby się zależnie od wysokości świadczenia emerytalnego, dzięki czemu znalazłby się środek na politykę społeczną (m.in. emerytalną i na rzecz osób starszych) niwelującą rozwarstwienie dochodowe w kraju¹⁵.

W podobnym kierunku idą propozycje niemieckich Zielonych. Ich zdaniem podstawową emeryturę powinno się finansować z podatków, a nie ze spekulacji giełdowych prywatnych funduszy inwestycyjnych. Środki służące finansowaniu tego celu chcieliby pozyskać między innymi poprzez podniesienie najwyższej stawki podatku dochodowego z 42 do 49 proc., podobnie jak Niemiec socjaldemokraci¹⁶. Zieloni dostrzegają, że długofalowo podniesienie wieku emerytalnego

do 67. roku życia wydaje się nieuchronne, powinna temu jednak towarzyszyć aktywizacja zawodowa, tworzenie miejsc pracy i zwiększenie stopy zatrudnienia osób powyżej 50. roku życia. Jak możemy wyczytać z ich programu wyborczego z roku 2009¹⁷, co druga niemiecka firma nie zatrudnia osób w tej grupie wiekowej. Wiek przechodzenia na emeryturę powinien być, zdaniem Zielonych, bardziej elastyczny – niższy w przypadku zawodów szkodliwych dla zdrowia. Ponadto od 60. roku życia powinna istnieć możliwość pobierania niższego świadczenia emerytalnego, jeśli dalej pracuje się zawodowo. W celu poprawy sytuacji kobiet Zieloni w Niemczech proponują obowiązkowe dzielenie po równo emerytury małżeńskiej.

Podobny pomysł minimalnej emerytury jako podstawy systemu emerytalnego pojawia się¹⁸ w programie węgierskiej partii LMP (Polityka Może Być Inna). Za dobre wzorce węgierscy Zieloni uznają mieszany, solidarnościowo-kapitałowy system szwedzki (z zagwarantowaną przez państwo emeryturą określonej wysokości w stosunku do dochodów z ostatnich lat pracy i niewielką częścią składki emerytalnej przekazywaną do prywatnych funduszy emerytalnych) oraz niemiecki. Pojawiają się tu pomysły, aby kryterium uprawniającym do świadczeń emerytalnych nie był wiek emerytalny, ale staż pracy – 40 lat. Osoby wykonujące zawody w warunkach szkodliwych dla zdrowia powinny mieć prawo do wcześniejszej emerytury. Postulat odejścia od sztywnego wieku emerytalnego i wzięcia pod uwagę stażu pracy to nie tylko węgierska specyfika – to pomysł, który promuje także holenderska Zielona Lewica¹⁹. Polityczki i politycy tej formacji przekonują, że niesprawiedliwe jest, by

14 Program Partii Zielonych Kanady, *Vision Green*, dostępny pod adresem http://greenparty.ca/files/attachments/vision_green_2011en_1.pdf (dostęp: 8 grudnia 2011).

15 Dokument *A Policy on Pension Provision*, dostępny pod adresem http://www.greenparty.ie/en/content/download/9418/101459/file/pension%20policy_sml.pdf (dostęp: 8 grudnia 2011).

16 W programie wyborczym najwyższa stawka podatkowa została ustalona na poziomie 45%, 49-procentowy próg podatkowy uchwalifa pod koniec listopada 2011 roku konwencja partii, która odbyła się w Kilonii.

17 http://www.gruene.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Wahlprogramm/BTW_Wahlprogramm_2009_final_screen_060709.pdf (dostęp: 8 grudnia 2011).

18 Program LMP z wyborów parlamentarnych 2010 roku, dostępny pod adresem http://lehetmas.hu/upload/9/9/201003/LMP_Program_2010_1.pdf (dostęp: 8 grudnia 2011).

19 Program Groen Links na wybory parlamentarne 2010 roku, *Klaar voor de toekomst*, dostępny pod adresem <http://tweedekamer.groenlinks.nl/files/VerkiezingsprogrammaGroenLinks2010.pdf> (dostęp: 8 grudnia 2011).

ten sam wiek emerytalny (do tego podwyższany przez prawicowy rząd do poziomu 67. roku życia) obowiązywał zarówno osoby, które trafiają na rynek pracy zaraz po zakończeniu obowiązkowej edukacji, jak i te, które odsunęły ten moment na później, idąc na studia.

Polski kontekst

Polscy Zieloni przyjęli jesienią 2011 roku uchwałę programową *Godne życie w złotym wieku – zielone założenia systemu emerytalnego*²⁰. Wśród głównych postulatów znalazło się między innymi ograniczenie składki odprowadzanej do drugiego filaru do wysokości 3% i wprowadzenie możliwości wyboru między publicznym ubezpieczeniem a prywatnymi funduszami emerytalnymi, równy wiek emerytalny dla kobiet i mężczyzn na poziomie 65 lat (z możliwością przechodzenia na wcześniejszą emeryturę w przypadku zawodów szkodliwych dla zdrowia i wykonywanych w uciążliwych warunkach), a także długofalowe zobowiązanie państwa, by wypłacane z publicznych środków świadczenia były równe 2/3 średniej płacy, nie niższe jednak niż wysokość płacy minimalnej.

Osobny rozdział poświęcony został kwestiom wpływu systemu emerytalnego na równość płci. Czytamy w nim, że system kapitałowy (co potwierdzają symulacje) działa negatywnie na wysokość otrzymywanych przez kobiety świadczeń i dysproporcje w zarobkach kobiet i mężczyzn. Oprócz zmniejszenia znaczenia filara kapitałowego polscy Zieloni proponują m.in. podniesienie wysokości składki na ubezpieczenie społeczne odprowadzanej przez państwo za osoby przebywające na urlopie wychowawczym do wysokości składki potrącaniej z wynagrodzenia przed urodzeniem dziecka oraz zrównanie praw kobiet prowadzących własną działalność gospodarczą i zatrudnionych na etat. Państwo powinno odprowadzać składki na ubezpieczenie społeczne także za kobiety prowadzące własną działalność gospodarczą w okresie, gdy przebywają one na urlopie wychowawczym i są zmuszone ją zawiesić.

Podsumowanie

W programach analizowanych partii trudno z pozoru dostrzec punkty wspólne, można raczej mówić o pewnych bardziej rozpowszechnionych praktykach i pomysłach. Zieloni są na ogół sceptyczni wobec pomysłów na wydłużanie wieku emerytalnego, proponując w zamian reformy systemu podatkowego, umożliwiające sfinansowanie emerytur rosnącej grupie świadczeniobiorców. Nawet tam, gdzie dopuszcza się zmiany wieku przechodzenia na emeryturę (Niemcy, Polska w wypadku kobiet), priorytetem jest poprawa sytuacji na rynku pracy – wyższe podatki oraz większa liczba osób płacących składki na zabezpieczenie społeczne mogą zwiększyć finansową stabilność całego systemu. W żadnym razie nie da się ze stanowisk poszczególnych partii wyczytać, że każdy jest kowalem własnego losu i sam odpowiada za swoje zabezpieczenie na starość. Ewolucja stanowisk poszczególnych partii – tak jak w przypadku czeskich Zielonych – zmierza raczej ku uznaniu systemu emerytalnego za usługę publiczną i coraz większemu sceptycyzmowi wobec wprowadzania elementów systemu kapitałowego, osłabiającego solidarność międzypokoleniową.

Koncepcja gwarantowanej, publicznej emerytury, równej dla wszystkich, wypłacanej bezwarunkowo i finansowanej (głównie lub wyłącznie) z podatków zbliża zielone koncepcje emerytalne do skandynawskiego modelu polityki społecznej. Pomysły na odejście od sztywnego wieku emerytalnego jako kryterium uprawniającego do świadczeń emerytalnych na rzecz uwzględniania stażu pracy (które pojawiały się także w wewnętrznych dyskusjach polskich Zielonych), a także propozycja łączenia wypłacania niższej emerytury z pracą zarobkową po nabyciu praw emerytalnych (Niemcy, Irlandia) wskazują na konieczność przygotowania struktur państwa do bardziej elastycznego podejścia do systemu w zupełnie innej rzeczywistości. Obecność kobiet na rynku pracy, coraz powszechniejsze pozakodeksowe formy zatrudnienia, unikanie podatków dzięki rajom podatkowym, większa rola usług w gospodarkach państw rozwiniętych – to czynniki, które

20 Uchwała programowa *Godne życie w złotym wieku – zielone założenia systemu emerytalnego* dostępna jest pod adresem: <http://www.zieloni2004.pl/art-4291.htm> (dostęp: 8 grudnia 2011).

powinno brać pod uwagę nowoczesne państwo o ambicjach realizacji polityki bezpieczeństwa socjalnego i ekologicznego. Kwestia równości płci musi w tych reformach odgrywać kluczową rolę – dlatego też w przypadku zrównywania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn ważne jest rozwiązanie takich problemów, jak nierówność płac,

nierówny podział obowiązków domowych czy deficyt infrastruktury opiekuńczej – brak żłobków i przedszkoli. Większość osób pobierających świadczenia emerytalne to kobiety, więc poprawa ich sytuacji na rynku pracy ma istotne znaczenie, jeśli chcemy, aby wszyscy mieli zapewnione środki do godnego życia na starość.



Bartłomiej Kozek – publicysta „Zielonych Wiadomości”, zajmuje się Zielonym Nowym Ładem, polityką społeczną i usługami publicznymi. Współpracuje m.in. z Zielonym Magazynem Europejskim oraz Fundacją im. Heinricha Bölla.

