

Uniwersytet Warszawski

Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych

Antoni Jerzy Kolek

Nr albumu: 263086

**Powszechne systemy emerytalne w krajach Europy Środkowo- Wschodniej. Analiza
porównawcza**

Praca magisterska na kierunku: Polityka Społeczna w specjalności rynek pracy (studia II stopnia);

Praca wykonana pod kierunkiem

Prof. dr hab. Gertrudy Uścińskiej

Instytut Polityki Społecznej

Warszawa, czerwiec, 2012 r.

Oświadczam, że niniejsza praca została przygotowana pod moim kierunkiem i stwierdzam, że spełnia ona warunki do przedstawienia jej w postępowaniu o nadanie tytułu zawodowego.

Data

Podpis kierującego pracą

Świadom odpowiedzialności prawnej oświadczam, że niniejsza praca dyplomowa została napisana przez mnie samodzielnie i nie zawiera treści uzyskanych w sposób niezgodny z obowiązującymi przepisami.

Oświadczam również, że przedstawiona praca nie była wcześniej przedmiotem procedur związanych z uzyskaniem tytułu zawodowego w wyższej uczelni. Oświadczam ponadto, że niniejsza wersja pracy jest identyczna z załączoną wersją elektroniczną.

Data

Podpis

Kod pracy: **14.100 - polityka społeczna**

Słowa kluczowe:

System emerytalny, emerytura, zabezpieczenie społeczne, reforma emerytalna, ryzyko społeczne, bezpieczeństwo socjalne,

Tytuł pracy w języku angielskim:

“Universal pension systems in central- eastern European countries. Comparative analysis.”

Streszczenie Pracy:

Celem niniejszej pracy jest przedstawienie systemów emerytalnych występujących w krajach Europy środkowo -wschodniej, a także analiza ich przeobrażeń związanych ze skutkami kryzysów i zmieniających się uwarunkowań społeczno – ekonomicznych. Zakres pracy obejmuje zagadnienia związane z zabezpieczeniem społecznym i bezpieczeństwem socjalnym widziane z perspektywy badacza polityki społecznej. Metodą badawczą pracy jest komparatystyka międzynarodowa oparta na danych zastanych pochodzących ze źródeł ośrodków statystycznych. Hipotezą pracy jest stwierdzenie, że w reakcji na kryzys ekonomiczny państwa reformują systemy emerytalne, jednak kierunki zmian są różne i zależą od czynników poza ekonomicznych. W pierwszym rozdziale pracy zawarty jest opis genezy i przemian systemu zabezpieczenia społecznego, a także charakterystykę światowych i europejskich standardów zabezpieczenia. W drugim rozdziale przedstawione są teoretyczne podstawy zabezpieczenia społecznego koncentrujące się na zabezpieczeniu emerytalnym. W tym rozdziale zawarte jest wyjaśnienie pojęć używanych do charakterystyki systemu oraz podstawowych zagadnień teorii systemów zabezpieczenia społecznego ze szczególnym uwzględnieniem systemu zabezpieczenia emerytalnego. W trzecim rozdziale zamieszczona jest charakterystyka polskiego systemu emerytalnego, wraz z jego ewolucją oraz ostatnimi zmianami. Czwarty rozdział obejmuje charakterystykę porównawczą rozwiązań systemowych zabezpieczenia emerytalnego w krajach Europy środkowo – wschodniej, a także zestawienie podobieństw i różnic tych systemów w formie zestawień tabelarycznych.

Spis treści:

Wstęp	6
Rozdział I Powstanie i ewolucja systemów emerytalnych w Europie	9
1.1. Geneza zabezpieczenia społecznego.....	9
1.2. Początki zabezpieczenia społecznego w Niemczech.....	10
1.3. System zaopatrzeniowy w Wielkiej Brytanii.....	11
1.4. Początki zabezpieczenia społecznego w Polsce.....	14
1.5. Rozwój zabezpieczenia społecznego w Europie po II wojnie światowej.....	15
1.6. Rozwój zabezpieczenia społecznego na świecie.....	17
2. Rola państwa i rynku w zabezpieczeniu emerytalnym.....	20
3. Cel i funkcje zabezpieczenia emerytalnego.....	22
4. Rozwiązania międzynarodowe w dziedzinie zabezpieczenia emerytalnego.....	23
4.1 Regulacje Unijne w dziedzinie zabezpieczenia emerytalnego.....	24
4.2 Zabezpieczenie emerytalne w wybranych konstytucjach państw europejskich.....	25
4.3 Regulacje i standardy Rady Europy.....	27
4.4 Baza dobrych praktyk Banku Światowego.....	28
Rozdział II Podstawy teoretyczne zabezpieczenia społecznego	31
1.1 Teoria i doktryna zabezpieczenia społecznego.....	31
1.2 Źródła prawa zabezpieczenia społecznego.....	32
1.3 Bezpieczeństwo socjalne.....	35
1.4 Ryzyko socjalne.....	36
1.5. Kluczowe pojęcia teorii systemu emerytalnego.....	37

2. Zabezpieczenie emerytalne.....	41
2.1 Podmioty systemu zabezpieczenia emerytalnego.....	43
2.2 Zasady systemu emerytalnego.....	46
Rozdział III Ewolucja polskiego systemu emerytalnego.....	48
1.1 Polski system emerytalny w II RP.....	48
1.2 System emerytalny w Polsce po II wojnie światowej.....	49
1.3. „Stary” powszechny system emerytalny w Polsce.....	51
1.4. Reforma emerytalna z 1999 roku	55
1.5 Polski system emerytalny zmiany w czasie kryzysu od 2008 roku.....	69
Rozdział IV Powszechne systemy emerytalne w krajach Europy środkowo – wschodniej. Analiza porównawcza.....	83
1. Węgierski system emerytalny w dobie kryzysu.....	83
2. Czeski system emerytalny po zmianach związanych z kryzysem.....	89
3. Łotewski system emerytalny w czasie kryzysu.....	96
4. Chorwacki system emerytalny w czasie reform.....	101
5. Bułgarski system emerytalny w dobie przemian.....	106
6. Ukraiński system emerytalny zmiany w czasach kryzysu.....	110
7. Podsumowanie.....	115
Zakończenie.....	119
Bibliografia.....	121

Wstęp

Tematem niniejszej pracy jest analiza systemów emerytalnych ich zmiany i przeobrażeń dokonywanych pod wpływem skutków obecnego kryzysu ekonomicznego. Zainteresowanie tematem emerytur spowodowane jest wielowątkowością funkcjonowania zabezpieczenia emerytalnego, a także jego oddziaływaniem na wiele dziedzin życia i polityk publicznych. Należy dostrzec wielkość środków finansowych obsługiwanych przez podmioty systemów emerytalnych, ich rolę w zabezpieczaniu bezpieczeństwa socjalnego osób starszych, wysokość wkładu budżetu państwa, który jest konieczny do istnienia systemu, a także możliwości i zagrożenia związane z gromadzeniem tak znacznych środków finansowych. Wiele zmian w systemach emerytalnych dokonuje się obecnie na naszych oczach, każdy obywatel może obserwować proces powstawania tych zmian, a także podejmować decyzje, których skutki będą wpływały na zabezpieczenie społeczne wszystkich ludzi. Niniejsza praca zawiera ocenę tych zmian oraz próbę przewidzenia, do czego rozwiązania wprowadzane w krajach Europy Centralnej i Wschodniej doprowadzą w przyszłości. Praca ma na celu charakterystykę systemów emerytalnych występujących w krajach Europy Centralnej i Wschodniej, a także przedstawienie ich genezy i przemian związanych ze skutkami kryzysów i zmieniających się uwarunkowań społeczno – ekonomicznych.

Zabezpieczenie dochodów na starość dla każdego człowieka stanowi zagadnienie niepewne, budzące niepokój i zmuszające do refleksji. Polityki społeczne krajów europejskich zdecydowały, że nie pozostawią ludzi samych sobie i będą uczestniczyły w zabezpieczeniu dochodów swoich obywateli, gdy ci nie będą już mogli sami zatroszczyć się o swój byt. Jednakże każdy z krajów europejskich posiada inne uwarunkowania społeczne, demograficzne czy ekonomiczne, a co za tym idzie ma różne wyzwania stojące przed systemami emerytalnymi i musi podejmować odmienne decyzje. Niektóre kraje zdecydowały się w większym stopniu uczestniczyć w dostarczaniu obywatelom dochodów na wypadek ryzyka starości inne swój udział ograniczyły, przenosząc ciężar odpowiedzialności na obywateli. Jak obecnie wyglądają systemy emerytalne krajów europejskich, a także, jakie zmiany zachodzą w tych systemach w obliczu kryzysu zostało przedstawione w niniejszej pracy.

W pracy powszechne systemy emerytalne traktowane, jako rozwiązania organizacyjne zabezpieczenia emerytalnego dla największej grupy ubezpieczonych. Stanowi to wyłączenie innych systemów na przykład branżowych. Zakresem praca obejmuje rozwiązania krajów

europejskich, jako zbliżonych geograficznie, posiadających wiele wspólnych cech historycznie, takich przynależności do bloku wschodniego i transformacja systemowa w latach 90-tych, ale jednak zróżnicowanych ekonomicznie i społecznie, a przede wszystkim stojących przed różnymi wyzwaniami, jakie wymusza członkostwo w UE, zmiany demograficzne czy kryzys finansowy. Także ramy czasowe zawarte w pracy nie są przypadkowe, systemy emerytalne charakteryzowane są od lat 90-tych z uwzględnieniem uwarunkowań historycznych wynikających z przynależności do bloku wschodniego i uzależnienia od gospodarki centralnie planowanej. Pracę kończy zestawienie zmian i kierunków reform podejmowanych w reakcji na skutki obecnego kryzysu ekonomicznego, a także próba prospektywnego spojrzenia na możliwe konsekwencje zmian. Zmiany te są charakteryzowane w odniesieniu do poprzedniego stanu systemów emerytalnych, a także porównywane ze zmianami innych państw regionu Europy środkowo-wschodniej.

W pracy zwraca się uwagę na zależności i powiązania systemu emerytalnego z innymi działami gospodarki, a także analizuje wpływ rozwiązań systemowych i kryteriów systemu na demografię, strukturę społeczno – zawodową oraz finanse publiczne i procesy migracyjne. Swoim zakresem praca obejmuje zagadnienia związane z bezpieczeństwem socjalnym i zabezpieczeniem społecznym, jako reakcją na skutki ryzyk socjalnych. Perspektywą badawczą pracy jest, perspektywa badacza polityki społecznej stosującego metodę komparatystyki międzynarodowej opartej na danych zastanych ze źródeł ośrodków statystycznych. Istotą pracy jest kontekst kryzysu ekonomicznego i zmian wprowadzanych w systemach emerytalnych, które są spowodowane głównie konsekwencją nadmiernego zadłużenia publicznego, problemów finansów publicznych, a w mniejszym stopniu rzeczywistym zagrożeniem, jakim są wyzwania demograficzne, starzenie się społeczeństwa czy przemiany na rynku pracy wymuszające dłuższą pracę. Ilekroć w pracy pojawia się hasło: „kryzys ekonomiczny”, rozumie się przez to skutki obniżenia wzrostu gospodarczego w krajach rozwiniętych będący konsekwencją załamania na amerykańskim rynku nieruchomości oraz nadmiernego zadłużenia publicznego w krajach europejskich. Hipotezą badawczą pracy jest stwierdzenie, że w reakcji na kryzys ekonomiczny państwa Europy środkowowschodniej reformują systemy emerytalne, jednak kierunki zmian są różne i zależą od czynników poza ekonomicznych.

Pierwszym rozdziałem pracy jest opis genezy i przemian systemu zabezpieczenia społecznego, a także charakterystykę światowych i europejskich standardów zabezpieczenia. Przedstawiona jest historia powstania, a także kluczowe rozwiązania wprowadzone przez Bismarcka i Beveridge'a. W drugim rozdziale przedstawione są teoretyczne podstawy

zabezpieczenia społecznego koncentrujące się na zabezpieczeniu emerytalnym. Rozdział ten zawiera wyjaśnienie pojęć używanych do charakterystyki systemów emerytalnych, a także ich teorię. Trzeci rozdział obejmuje charakterystykę polskiego powszechnego systemu emerytalnego, wraz z jego zmianami będącymi konsekwencjami kryzysu ekonomicznego, a także charakterystykę i analizę porównawczą rozwiązań systemowych zabezpieczenia emerytalnego w krajach Europy środkowowschodniej wraz z zestawieniem podobieństw i różnic tych systemów. Czwarty rozdział zawiera analizę porównawczą rozwiązań składających się na systemy emerytalne krajów Europy środkowo – wschodniej. W analizie uwzględniono sześć państw: Węgry, Republikę Czeską, Łotwę, Chorwację, Bułgarię i Ukrainę. W podsumowaniu rozdziału przedstawione są zestawienia tabelaryczne oraz podjęta jest próba prezentowania wniosków płynących z przeprowadzonej analizy zmian zachodzących w systemach emerytalnych. W zakończeniu zawarte są wnioski prospektywne, wynikające z literatury przedmiotu jak i przemyśleń autora dotyczące polskiego systemu emerytalnego jak i innych systemów emerytalnych w Europie środkowowschodniej.

Rozdział I Powstanie i ewolucja systemów emerytalnych w Europie

1. Geneza zabezpieczenia społecznego

Historycznie pierwszą wzmiankę o ubezpieczeniach emerytalnych odnajdujemy już w starożytnym Rzymie. Obawiający się buntu i detronizacji cesarz Oktawian August w 13 roku naszej ery wprowadził emerytury dla swoich legionistów. Liczba uprawnionych była niewielka a charakter świadczenia łączył się z doktryną wojenną, świadczenia zastępowały żołd dla żołnierzy, którzy nie byli zdolni do dalszej służby wojskowej. W późniejszych wiekach formą zabezpieczenia na starość było posiadanie dużej liczby dzieci, które miały utrzymywać rodziców dotkniętych negatywnymi skutkami ryzyka starości, które uniemożliwiałoby im pracę i utrzymanie. W Europie bardzo dużą rolę odegrał też kościół katolicki, który wspomagał najuboższych w tym również osoby starsze i niemogące same zatroszczyć się o swój byt. W XIX wieku powstawały robotnicze kasy zapomogowe, które pełniły rolę podmiotu wypłacającego świadczenie dla swoich członków, którym podeszły wiek uniemożliwiał pracę¹. W XVIII wieku Wielka Brytania, Francja, Hiszpania i Prusy wprowadziły regularne wypłaty dla weteranów wojennych sięgające nawet 50% ostatniego żołdu.

Do wybuchu rewolucji przemysłowej zabezpieczenie społeczne mas uzależnione było od wsparcia rodziny, namiastek pomocy społecznej organizowanej przez Kościół i gminy przejawiającej się w udzielaniu schronienia, zapewnianiu pożywienia czy pomocy szpitalnej, czy pomocy wzajemnej w przypadku pracujących. W średniowieczu powstawały kasy brackie dla górników, cechy rzemieślnicze, gildie kupieckie oraz kasy wzajemnej pomocy dla pracujących w przemyśle. Ich działalność polegała na gromadzeniu środków i ich wypłacaniu w przypadku choroby, wypadku przy pracy, inwalidztwa czy starości². Zmiany społeczne, jakie zachodziły w Anglii w XVIII wieku doprowadziły do zmian w strukturze społecznej i upadku tradycyjnych funkcji rodziny. „Uprzemysłowiona” rodzina rozdzielała funkcje produkcyjne i konsumpcyjne, łączone wcześniej w gospodarstwie domowym, i traciła możliwość zabezpieczania potrzeb socjalnych dla swoich członków. Doprowadziło to do

1 Auleytner J., Historia polityki społecznej, w: Polityka Społeczna red. Firlit_Fesnak G., Szyłko-Skoczny M., Warszawa 2007 r.

2 Żukowski M., Wieloaspektowe systemy zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej i Polsce: między państwem a rynkiem, Poznań 1997 r. za: Piotrowski J., Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody, Warszawa 1966 r. str. 14-16

rozwoju nowych form zabezpieczenia społecznego w zakładach pracy oraz w coraz większym stopniu państwowych transferów finansowych³.

W Połowie XIX wieku kwestia zabezpieczenia niepewnej przyszłości zyskała na znaczeniu w społeczeństwach przemysłowych. Wprowadzenie pierwszego obowiązkowego ubezpieczenia na starość nastąpiło już w 1845 roku, jednak dotyczyło tylko marynarzy. Zabezpieczenie to nie miało charakteru powszechnego, lecz polegało na zachęcaniu do oszczędzania na starość. W 1850 roku, w Belgii powstała Główna Kasa Emerytalna (Caisse Generale de Retraite) , przekształcona 15 lat później w Główną Kasę Oszczędzania i Emerytur (Caisse Generale d'Espargne et de Retraite). Celem Kasy było dobrowolne oszczędzanie na przyszłość⁴.

2. Początki zabezpieczenia społecznego w Niemczech

Jednak genezy nowożytnych ubezpieczeń społecznych upatruje się w ustawach uchwalonych w Prusach. Wzrost liczby robotników sprawił, że do głosu zaczęły dochodzić ruchy robotnicze. Aby zjednać sobie ich przychylność oraz przeciwdziałać rosnącemu ubóstwu, Bismarck postanowił wprowadzić reformy mające na celu zaspokojenie ich potrzeb bytowych. Kanclerz w 1881 roku wygłosił orędzie zapowiadające stworzenie powszechnego ubezpieczenia społecznego, co uważa się za początek zabezpieczenia społecznego realizowanego przez państwa⁵.

W latach '80-tych XIX wieku, tzw. ustawy bismarckowskie, które wprowadzały świadczenia częściowo rekompensujące utracone możliwości na wypadek choroby (1883), wypadków przy pracy (1884), inwalidztwa, starości i śmierci żywiciela rodziny (1889). Ich inicjatorem był Otto von Bismarck, który po zwycięstwie nad socjalistami, jako Kanclerz Rzeszy wprowadził szereg rozwiązań mających na celu poprawę położenia ludności Prus, a także osób zamieszkujących zabór pruski, co miało późniejszą konsekwencję także dla polskiej polityki społecznej⁶. Projekt Bismarcka początkowo przewidywał scentralizowany system emerytur i rent. Nurty liberalne były w Niemczech na tyle mało popularne, że kanclerz

3 Żukowski M., Wieloaspektowe systemy zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej i Polsce: między państwem a rynkiem, Poznań 1997 r. za: Kaltenbach H. Die Rentenversicherung im Konzept der „Drei-Saulen”, Berlin 1990 r. str. 15

4 Szczur M., Uścińska G., Bazowy system emerytalny w Belgii w: Golinowska S., Bazowe systemy emerytalno rentowe w świecie Tom II, Warszawa 1993 r.

5 Muszałski W., Ubezpieczenie społeczne podręcznik akademicki, Warszawa 2004 r. str. 36-38

6 Auleytner J., Historia polityki społecznej, w: Polityka Społeczna red. Firlit_Fesnak G., Szyłko-Skoczny M., Warszawa 2007 r.

oparł swoje reformy na tradycji silnego państwa. Sprzeciw reprezentantów klas średnich w Reichstagu zmusił Bismarcka do utworzenia zdecentralizowanego ubezpieczenia opartego na składkach pracowników i pracodawców⁷.

Istotą reform „Żelaznego Kanclerza” było objęcie pracowników najemnych obowiązkowymi ubezpieczeniami od chorób, wypadków przy pracy oraz ubezpieczeniem na starość. Robotnicy zobowiązani byli płacić 2/3 składki, a pracodawcy 1/3. Wprowadzone zostały instytucje ubezpieczeniowe, które były zdecentralizowane, ale podlegały nadzorowi państwa. Świadczenie starcze przyznawano dopiero po ukończeniu 70 roku życia, wyjątkiem byli pracownicy służby cywilnej, którzy nabywali uprawnienia po ukończeniu 65 roku życia. Rzeczywistymi celami wprowadzenia owych reform była walka z socjalistami, chęć przekonania wyborców do kapitalizmu oraz łagodzenie nastrojów społecznych i stabilizacja stosunków społecznych. Taka konstrukcja zabezpieczenia społecznego przetrwała w Niemczech do I wojny światowej⁸.

Ideą bismarckowskiego systemu emerytalnego była ubezpieczeniowość, czyli narzucenie obowiązku opłacania składek przez pracowników i pracodawców w zamian za zapewnienie wypłacania świadczenia po spełnieniu określonych kryteriów. Celem wprowadzonej reformy było także odciążenie samorządu terytorialnego w dziedzinie pomocy społecznej⁹. Wydana w 1889 roku ustawa dotycząca rent na starość tworzyła trzeci, obok ubezpieczenia chorobowego i wypadkowego, pion ubezpieczenia społecznego w Niemczech. Składką na ubezpieczenie emerytalne obciążono po połowie pracowników i pracodawców, jednocześnie gwarantując dopłaty państwa. Było to związane ze zwolnieniem organów publicznych z obciążeń na opiekę społeczną i ubezpieczenia społeczne. Organizację systemu emerytalnego powierzono jednostkom samorządu terytorialnego, które utworzyły odrębne zakłady emerytalne-rentowe. Objęci systemem emerytalnym zostali pracownicy najemni i słabiej zarabiający pracownicy umysłowi a od 1899 roku zakres ubezpieczenia emerytalnego objął także pracowników zatrudnionych w rolnictwie. Wiek emerytalny ustalono na wysokim poziomie 70-ciu lat życia przy jednoczesnym posiadaniu 30-sto letniego okresu opłacania składek¹⁰. Należy zauważyć, że średnia długość życia w Prusach wynosiła wówczas około 50 lat, a do emerytury dożywało zaledwie 2-5% obywateli. W. Muszalski zauważa, że zabezpieczenie emerytalne skierowane było tylko do najniżej sytuowanych warstw

7 Żukowski M., *Wieloaspektowe systemy zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej i w Polsce*, Poznań 1997 r. za: Lampert H., *Lehrbuch der Socialpolitik*, 3 Augs., Berlin 1994 r. str 77-80

8 Esping-Andersen G., *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu*, str. 59 Warszawa 2010 r.

9 Muszalski W., *Ubezpieczenie społeczne podręcznik akademicki*, Warszawa 2004 r. str 36-38

10 Ibidem, str. 39

społecznych „lepiej zarabiający pracownicy umysłowi nie zostali objęci system, co było podyktowane większą możliwością samodzielnego utrzymania się po zakończeniu aktywności zawodowej” W. Muszalski zauważa, że takie wyłączenie do dzisiaj funkcjonuje w niektórych systemach emerytalnych.

Warto w tym miejscu nadmienić, że wprowadzenie systemu zabezpieczenia emerytalnego dla pracowników najemnych w przemyśle spowodowało, że wielu chłopów przeniosło się do miast w poszukiwaniu zatrudnienia w przemyśle, co było pozytywnym bodźcem dla całej niemieckiej gospodarki i rynku pracy oraz spowodowało rozwój przestrzenny miast. Jest to przykład, w jaki sposób rozwiązania polityki społecznej czy też systemu zabezpieczenia społecznego, a dokładniej kryteria nabycia prawa do świadczeń, oddziałują na rynek pracy i całą gospodarkę.

Na początku XX wieku ubezpieczenia społeczne związane z ryzykiem braku możliwości zarobkowania wynikającym z wieku wprowadzone zostały w innych krajach europejskich. We Francji w 1910 roku wydano ustawę o emeryturach i rentach dla robotników, jednak opór społeczny, jaki napotkały nowe rozwiązania prawne doprowadził we Francji do ograniczenia zakresu obowiązywania tej ustawy i jej faktyczną dobrowolność. Zbiegło się to w czasie z powstaniem we francuskich gminach, subwencjonowanych przez państwo, zapomóg dla najbiedniejszy i dotkniętych chorobami starości. Następnie w 1912 roku w Rumunii wprowadzono ubezpieczenie emerytalno-inwalidzkie, obejmujące ogół pracowników. W późniejszych latach zabezpieczenie społeczne w formie zaopatrzeniowej powstało w Danii, Wielkiej Brytanii i Szwecji¹¹.

3. System zaopatrzeniowy w Wielkiej Brytanii

W XVII wieku na wyspach Brytyjskich istniał rozwinięty system opieki społecznej prowadzonej w gminach. W 1601 roku królowa Elżbieta I ustanowiła prawo ubogich (poor law), na mocy, którego pomoc ubogim spoczywała na gminach. Poor law było odpowiedzią na przejście na protestantyzm oraz związana z tym etyką protestancka przejawiająca się kultem pracy oraz pojmowaniem jałmużny, jako środka demotywuującego spowodowała, że państwo musiało przejąć na siebie ochronę najbiedniejszych. Ustawa o ubogich umożliwiała zaspokojenie najbardziej podstawowych potrzeb ludności, jednocześnie ograniczając włóczęgostwo i żebractwo.

¹¹ Muszalski W., Ubezpieczenie społeczne podręcznik akademicki, Warszawa 2004 r. str. 42

Od początku XIX wieku w Anglii odczuwany był społeczny nacisk na podnoszenie poziomu bezpieczeństwa i ograniczanie czasu pracy. W 1802 roku wprowadzono ograniczenie godzin pracy i normowanie warunków pracy kobiet i dzieci, w 1833 powołano instytucje inspektorów w przemyśle kontrolujących fabrykantów. W 1859 roku urzędnikom państwowym przyznano prawo do udziału w nieskładkowym systemie emerytalnym, a w latach późniejszych również duże zakłady pracy takie jak banki czy koleje wprowadzały ubezpieczenia na starość dla swoich pracowników¹². Kryzys działalności system przeżywał na początku XIX wieku, kiedy to narastająca liczba robotników i słabość gmin doprowadziły do braku zaspokojenia potrzeb socjalnych mas. Jednak pożądany rozwój systemu zabezpieczania społecznego spotkał się z przeszkodą w postaci filozofii purytańskiej głoszącej, że ubóstwo i bieda jest wynikiem niedoskonałości jednostki, którą należy potępić. W konsekwencji zabezpieczenie społeczne zostało zmarginalizowane i dostarczane jedynie na minimalnym poziomie. Punktem zwrotnym dla systemu zabezpieczenia społecznego było powstanie, w 1871 roku, związków zawodowych, których rzecznicza działalność przyczyniła się do zmiany podejścia do zabezpieczenia społecznego i redefinicji filozofii zaspokajania potrzeb¹³.

Kwestia starości była głośno akcentowana na początku XX wieku w królestwie brytyjskim. W. Muszalski szacuje, że na początku minionego stulecia, w Wielkiej Brytanii ponad 1/3 ludności powyżej 70 roku życia zmuszona była korzystać z pomocy społecznej. Trudna sytuacja osób starszych stała się bodźcem do wydania w 1908 roku przez rząd ustawy o rantach starczych. Ustawa skierowana była do każdego obywatela powyżej 70 roku życia nieposiadającego środków utrzymania niekaranego i niekorzystającego z dobroczynności publicznej. Dawała możliwość otrzymywania jednakowego w całym kraju i zryczałtowanego świadczenia rentowego. Świadczenie było roszczeniowe, a w przypadku odmowy jego przyznania obywatel mógł się odwołać na drodze administracyjnej do organu drugiej instancji. Wydatki na renty pokrywane były z podatków wszystkich obywateli¹⁴. M. Żukowski zauważa, że w okresie międzywojennym nastąpił znaczący wzrost zakładowych systemów emerytalnych obejmujący w 1936 roku blisko 15% ogółu pracowników, jednak ze względu na krótki okres obowiązywania zasad nabywania uprawnień do świadczeń liczba emerytur wypłaconych z funduszy była niewielka, a kryzys ekonomiczny roku 1940 zmusił państwo do wprowadzenia „emerytury uzupełniającej”, jako świadczenia z pomocy społecznej¹⁵.

12 Żukowski M., *Wieloaspektowe systemy zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej i w Polsce*, Poznań 1997 r. str. 110

13 Muszalski W., *Ubezpieczenie społeczne podręcznik akademicki*, Warszawa 2004 r. str. 36-38

14 *Ibidem*, str 44

15 Żukowski M., *Wieloaspektowe systemy zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej i w Polsce*, Poznań 1997 r. str. 112-114

Po drugiej wojnie światowej rozwój zabezpieczenia społecznego pozostawał pod wpływem upowszechniania idei otoczenia jak największej liczby obywateli prawem do zabezpieczenia. W 1941 roku w Wielkiej Brytanii powołano komisję pod kierownictwem Wiliama Beveridge'a mającą na celu określenie założeń polityki społecznej. Kompleksowy raport, nazwany od nazwiska jego twórcy, został entuzjastycznie przyjęty i miał duży wpływ na kształt polityki społecznej w innych krajach europejskich. Głównym celem raportu była walka z bezrobociem i jego konsekwencjami. Plan zakładał wprowadzenie wspólnych rozwiązań ubezpieczenia społecznego, pomocy społecznej oraz ubezpieczenia dobrowolnego. Postulowano prowadzenie polityki pełnego zatrudnienia i ograniczenie ubezpieczenia na wypadek bezrobocia. Drugim punktem raportu było powołanie państwowej służby zdrowia świadczącej opiekę medyczną dla ogółu mieszkańców. Trzecim wnioskiem z prac komisji było wprowadzenie powszechnego systemu zabezpieczenia społecznego¹⁶. Naprzeciw temu postulatowi wychodziła ustawa z 1946 roku obejmująca wszystkich obywateli od zakończenia edukacji do wieku emerytalnego, która dzieliła społeczeństwo na trzy grupy: pracowników, osoby prowadzące własną działalność i osoby niepracujące-dobrowolnie. Ustawa formułowała do każdej z tych grup specyficzne rodzaje świadczeń społecznych finansowane z podatków. Wysokość emerytur została ustalona na poziomie niższym niż postulowany przez Beveridge'a, który uważał, że ubezpieczenie społeczne powinno pokrywać niezbędne minimum kosztów utrzymania, a część uzupełniająca będą stanowiły środki zbierane indywidualnie przez pracowników, lub środki zebrane w zakładowych funduszach. W 1959 roku wskutek obniżenia poziomu życia osób starszych wprowadzono dodatkowe ubezpieczenie emerytalne pracowników. Pełną dodatkową emeryturę przyznawano po 30 latach pracy, a jego wysokość zależała od poziomu wynagrodzenia¹⁷.

Specyfika brytyjskiego systemu zainicjowanego przez Beveridge'a opierała się na przekonaniu, że każdy „pracujący zgodnie ze swoimi możliwościami ma zawsze zagwarantowany dochód wystarczający na zaspokojenie swoich potrzeb”¹⁸. Takie założenie będące fundamentem zmian sytuuje system, jako emerytalny funkcjonujący, jako system zaopatrzeniowy. Odznaczający się powszechnością, roszczeniowością, a także gwarancją świadczeń oraz publicznym charakterem środków przeznaczanych na wypłacane świadczeń¹⁹.

16 Magnuszewska-Otulak G., *Rozwój systemu zabezpieczenia społecznego w Wielkiej Brytanii. Raport Beveridge'a*, Studia i materiały nr 2 Warszawa 1992 r.

17 Muszalski W., *Ubezpieczenie społeczne podręcznik akademicki*, Warszawa 2004 r. str. 59-64

18 Beveridge W., *Raport: Ubezpieczenia społeczne i usługi*, listopad 1942:
<http://www.fordham.edu/halsall/mod/1942beveridge.html> stan na 1.05.2012 r.

19 Kaczyński L., *Pojęcie zabezpieczenia społecznego i kryterium rozróżniania jego technik*, w: *Praca i zabezpieczenie społeczne* nr 5-6 1986 r.

1.4. Początki zabezpieczenia społecznego w Polsce

Geneza zabezpieczenia społecznego w Polsce związana jest z odzyskaniem niepodległości w 1918 roku. Już w dwa miesiące po wyzwoleniu wydany został dekret o ubezpieczeniu chorobowym zastąpiony ustawą tworzącą powszechny system ubezpieczenia chorobowego obejmujący wszystkich zatrudnionych obywateli. Ustawa wprowadzała także zasiłek pogrzebowy oraz zasiłek z tytułu urodzenia dziecka przyznawany rodzicom przez 8 tygodni. W 1922 roku powołano 172 kasy chorych tworzące sieć systemu chorobowego. 2 lata później rozszerzono zakres obowiązywania ubezpieczenia wypadkowego na cały kraj, a 5 lat później wprowadzono jednolite ubezpieczenie pracowników umysłowych i utworzono w Warszawie Zakład Ubezpieczeń Społecznych. ZUS zarządzał wówczas pięcioma funduszami:

- a) ubezpieczenia emerytalnego robotników
- b) ubezpieczenia emerytalnego pracowników umysłowych
- c) ubezpieczenia od wypadków i chorób zawodowych
- d) ubezpieczenia na wypadek braku pracy pracowników umysłowych
- e) na wypadek choroby i macierzyństwa.

Znaczącym uproszczeniem systemu było wprowadzenie jednej składki i jednego miejsca jej opłacania. Składka na ubezpieczenie pracownika umysłowego wynosiła 16,6% wysokości wynagrodzenia, z czego 9,3% leżało po stronie pracodawcy a 7,3 pracownika. Za robotnika składka wynosiła 14,3% z czego 8% płacił pracodawca a 6,3% pracownik. Istotną cechą ubezpieczenia społecznego był fakt, że funkcjonariusze administracji, nauczyciele, wojskowi, kolejarze i pocztowcy oraz pracownicy monopolu państwowych i samorządu terytorialnego nie byli objęci systemem powszechnym i utrzymywali znacznie wyższe uposażenia²⁰.

S. Golinowska zauważa, że pomimo utworzenia ZUS i wejścia w życie ustawy scaleniowej z 1933 roku do wybuchu II wojny światowej polski system zabezpieczenia społecznego pozostawał pod wpływem pluralistycznych i samorządowych rozwiązań niemieckich. Dopiero po 1945 roku polski system zabezpieczenia emerytalnego uległ wpływowi centralistycznego i zaopatrzeniowego modelu radzieckiego, a świadczenia wypłacane były bezpośrednio z budżetu²¹. Pokazuje to, że w Polsce występowały oba systemy

20 Muszalski W., Ubezpieczenie społeczne podręcznik akademicki, Warszawa 2004 r. str. 53-58

21 Golinowska S., System emerytalny i reformy w Polsce w: Systemy i reformy emerytalne, Warszawa 1997 r.

zabezpieczenia emerytalnego. System oparty na metodzie ubezpieczeniowej w dwudziestoleciu międzywojennym oraz system zaopatrzeniowy zaczerpnięty z „bloku wschodniego” przez blisko 40 lat.

1. 5. Rozwój zabezpieczenia społecznego w Europie po II wojnie światowej

Po II wojnie światowej zabezpieczenie społeczne przeżywało swoisty rozkwit. Coraz więcej sfer życia podlegało ubezpieczeniu od ryzyk socjalnych do implikowało konsekwencje dla gospodarek wszystkich państw. W Europie zabezpieczenie społeczne kształtowało świadomość i postawy obywateli, zaspokajało ich potrzeby, a także oddziaływało na polityczne wybory w wielu krajach. Rozwój zabezpieczenia w krajach europejskich doprowadził do powstania Europejskiego Modelu Społecznego²², czyli filozofii kształtowania polityki społecznej opartej na społecznie uznanych wartościach. Początkowo dominowało przekonanie o konieczności harmonizacji systemów zabezpieczenia emerytalnego, poprzez ujednoczenie rozwiązań we wszystkich krajach członkowskich jednak wskutek dużego zróżnicowania rozwiązań i konieczności utrzymania kosztownych systemów, potencjalne reformy z tym związane uznano za niewykonalne, tłumacząc to czynnikami niepożądanymi z punktu widzenia zasady subsydiarności²³. Ostatecznie zdecydowano się na wprowadzenie zasad koordynacji systemów emerytalnych dla obywateli UE korzystających z prawa do swobodnego przepływu osób między krajami członkowskimi, jednak nadal pozostają one nie w pełni sformułowane.

a) zmiany w systemie niemieckim

W RFN po II wojnie światowej następował rozwój systemu emerytalnego w myśl tradycji ubezpieczeniowej. Obok systemu publicznego pręźnie rozwijało się zakładowe i indywidualne zabezpieczenie emerytalne. W 1957 roku miała miejsce „reforma rentowa” wprowadzająca równe prawa dla robotników i pracowników umysłowych oraz waloryzację świadczeń, co doprowadziło do jakościowej zmiany w poziomie życia ludzi starych. Natomiast w 1972 roku ustawodawca wprowadził elastyczną granicę wieku emerytalnego, a także rentę zależną od minimalnego dochodu. Po zjednoczeniu Niemcy Wschodnie przyjęły system zachodniemiecki, co zostało sfinansowane ogromnym wysiłkiem budżetu RFN, które chcąc wyrównać poziom życia w całym kraju zmuszone były przekazać w latach 1989-

²² Rosati D., Europejski Model Społeczny. Doświadczenia i przyszłość. Warszawa 2009 r.

²³ Żukowski M., Tamże, str. 76

2000 10 miliardów DM w ramach świadczeń społecznych²⁴. Reforma z 1989 roku, która weszła w życie z początkiem roku 1992 przystosowywała system emerytalny do niekorzystnych trendów demograficznych i znacząco ograniczała waloryzację świadczeń²⁵. Pomimo konieczności sfinansowania wprowadzenia systemu ubezpieczeniowego na terenie byłej NRD oraz wyzwań demograficznych stojących przed RFN, niemiecki system emerytalny nadal uważany jest za jeden z najlepiej prosperujących na świecie i najbardziej efektywnych dla swoich uczestników przynoszących im najwyższe świadczenia emerytalne. Bazujący na ubezpieczeniach, oparty na zasadzie sprawiedliwości społecznej system wywodzący się od reform „żelaznego kanclerza” jest wzorem ustawodawstwa dla wielu społeczeństw, a także celem zabezpieczenia starości obywateli wielu państw.

b) zmiany w systemie brytyjskim

Głównymi zmianami w brytyjski systemie emerytalnym były omawiane wcześniej wnioski z prac komisji Beveridge'a. Pod koniec lat 50-tych Brytyjczycy zauważyli, że niedostateczny poziom emerytur podstawowych, a także ich wysokie koszty deprecjonują system zaopatrzeniowy. Zaobserwowano również duże zróżnicowanie sytuacji finansowej emerytów spowodowane otrzymywaniem przez niektórych emerytów świadczeń z funduszy zakładowych. Konsekwencją tych zjawisk było, stopniowe, począwszy od 1961 roku wprowadzenie dodatkowych emerytur dla pracowników, finansowych z dodatkowych składek. Od 1970 roku brytyjski ustawodawca wprowadził niższą nieskładkową emeryturę dla wszystkich obywateli. Jednak już osiem lat później na terenie Wielkiej Brytanii wprowadzono „State Earnings – Related Pension Scheme” czyli system dodatkowych emerytur dla pracowników powiązany z zarobkami. Kolejnymi zmianami w systemie emerytalnym, charakteryzującym się realizacją metody zaopatrzeniowej, było dojście do władzy konserwatystów i ograniczanie przez nich wydatków na politykę społeczną. M. Żukowski zauważa, że choć ograniczony to nadal udział emerytur państwowych ma decydujący wpływ w całości zabezpieczenia emerytalnego w Wielkiej Brytanii. Autor zwraca też uwagę, że brytyjskie rozwiązania, szczególnie za rządów konserwatystów, są przykładem demontażu fundamentów systemu²⁶.

System emerytalny Wielkiej Brytanii skupiony wokół finansowania budżetowego z wyraźnie zarysowanym roszczeniem do świadczenia jest jednym z dwóch podstawowych

24 Zawalkiewicz M., Zjednoczenie Niemiec w aspekcie społecznym, Warszawa 2011, str. 8

25 Ibidem, str. 79-80

26 Żukowski M., Wieloaspektowe systemy zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej i w Polsce, Poznań 1997 r. str. 112-114

sposobów zabezpieczania skutków ryzyka starości obywateli. Ukształtowany w ciągu wielu lat system rozbudowany dzięki wnioskowi z raportu Beveridge'a doczekał się naśladowców w innych państwach. Pomimo znaczących zmian zachodzących w regulacjach prawnych konstytuujących system, w literaturze nadal przywołuje fundamenty brytyjskiego systemu emerytalnego, jako model systemu emerytalnego realizującego metodę zaopatrzeniową.

1. 6. Rozwój zabezpieczenia społecznego na świecie

Od początku XX wieku rzecznicy zabezpieczenia społecznego dochodzili do głosu w coraz większej liczbie państw świata. W 1917 roku w Rosji Rada Komisarzy Ludowych w swoim programie zawarła postulat dotyczący budowy systemu zabezpieczenia społecznego w tym emerytalnego. W kolejnych latach po wojnie wskutek reorientacji doktryny ekonomicznej w ramach Nowej Ekonomicznej Polityki wydano dekret o ubezpieczeniu społecznym, jednak system emerytalny obejmujący wszystkich pracowników wprowadzono dopiero w 1932 roku²⁷.

W okresie międzywojennym także w innych krajach europejskich postępowało ustawodawstwo organizujące zabezpieczenie społeczne w tym systemy zabezpieczenia emerytalnego. Oprócz zabezpieczenia na starość równocześnie rozwijały się inne ubezpieczenia, a liczba ubezpieczonych i świadczeniobiorców rosła. Inaczej sytuacja wyglądała poza Europą. Przed II wojną światową tylko w 5 krajach próbowano budować system zabezpieczenia społecznego (Argentyna, Brazylia, Chile, Ekwador, Peru). Powstawanie systemów emerytalnych poza Europą uniemożliwiał niski poziom rozwoju gospodarczego, a w krajach o korzeniach anglosaskich, także hołdowanie liberalnym koncepcjom sprzeciwiającym się powszechnemu ubezpieczeniu. Jednak jeszcze w 1938 roku, Nowa Zelandia wprowadziła spójny system zabezpieczenia emerytalnego, szczątkowe systemy zabezpieczenia w razie wypadków przy pracy powstawały m.in. w Japonii i Chile, ale korzystne czasy dla rozwoju powszechnych form zabezpieczenia społecznego miały dopiero nadejść²⁸.

W Ameryce łacińskiej po II wojnie światowej coraz więcej państw wprowadzało rozwiązania prawne zabezpieczające byt osób najstarszych. Jeszcze w czasie działań wojennych w Wenezueli, Meksyku i Kolumbii zostały ukonstytuowane systemy emerytalne obejmujące pracowników zatrudnionych w miastach w sektorach państwowym i rynkowym.

27 Muszalski W., Tamże, str. 47

28 Żukowski M., *Wieloaspektowe systemy zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej i w Polsce*, Poznań 1997 r. str. 12-14

Kolejne lata i zmiany rządów w krajach Ameryki Łacińskiej doprowadziły do rozszerzania zakresu obowiązywania prawa do zabezpieczenia społecznego. Systemy emerytalne tych krajów oparte były modelu kapitałowym. Gromadzone środki zarządzane były przez prywatne fundusze, a państwo gwarantowało ubezpieczonym wypłatę minimalnej emerytury. W Peru i Kolumbii ustawodawca przyznawał prawo ubezpieczeniowym do wyboru systemu, natomiast w Argentynie i w Urugwaju wprowadzono system dwufilarowy; środki z pierwszego filaru zarządzane były przez państwo, a z drugiego przez podmioty sektora rynkowego²⁹.

Przełomowym wydarzeniem dla systemów emerytalnych krajów Ameryki Łacińskiej były reformy z 1981 roku przeprowadzone w Chile. Reforma gwarantowała uczestnictwo w systemie wszystkim zatrudnionym pracownikom i pozostawiała dobrowolność wyboru ubezpieczenia osobom prowadzącym własną działalność gospodarczą. Wysokość minimalnej emerytury ustalono na poziomie 70% płacy minimalnej, a składka na ubezpieczenie wynosiła 10% wynagrodzenia. Mankamentem systemu był niski poziom opłacających składki wśród pracujących (zaledwie 58%). Zbierane środki gromadzone były na indywidualnych kontach emerytalnych prowadzonych przez podmioty prywatne, a ich pomnażanie gwarantowały inwestycje w akcje (ok. 60%) i obligacje emitowane przez podmioty krajowe (ok 40%). Prowizja za zarządzanie środkami uczestników funduszu wynosiła 2,94 % środków wpłaconych na indywidualne konto. W. Muszalski zwraca uwagę, że pomimo zapisanej explicite konkurencyjności prywatnych podmiotów, *de facto* już w latach '90-tych ubiegłego wieku, dwa fundusze skupiały połowę uczestników³⁰. Bank Światowy wskazuje reformę wprowadzoną w Chile jako przykład naprawy systemu i wzór dla innych krajów (na tym modelu zmian opierała się także polska reforma emerytalna z 1999 roku). Głównymi cechami, na których koncentruje swoją uwagę Bank Światowy są: przejście z systemu repartycyjnego na system kapitałowy oraz powierzenie administracji zbieranych funduszy podmiotom prywatnym. Zdaniem W. Muszalskiego zmiany te mają na celu „zmuszenie” do oszczędzania, dzięki czemu przyczynią się również do wzrostu gospodarczego i wzrostu, jakości życia obywateli, a poprzez urynkowienie zarządzania środkami swoich uczestników wyeliminowane zostaną nieefektywne, państwowe formy obsługi kont emerytalnych³¹.

Mimo światowej tendencji do rozwoju zabezpieczenia społecznego wiele krajów nadal jest zbyt słabo rozwiniętych, aby w sposób kapitałowy zabezpieczać przyszłość swoich obywateli. Pomimo wprowadzania przymusu oszczędzania na starość w krajach Azji i

29 Muszalski W., Tamże, str. 124-126

30 Ibidem, str. 124

31 Muszalski W., Ubezpieczenie społeczne podręcznik akademicki, Warszawa 2004 r. str. 125

Pacyfiku już od początku lat '50-tych XX wieku, odsetek uczestników systemu wśród ogółu pracujących jest bardzo niski i kształtuje się na poziomie 30%-50%³². Głównym powodem utrudniającym wprowadzenie systemu zabezpieczenia społecznego jest „niedorozwój” gospodarczy krajów Azji implikujący nadmiar pracowników zatrudnionych w rolnictwie oraz osób świadczących pracę w „szarej strefie”³³. Z podobnych powodów nadal trudno mówić o systemach emerytalnych państw Afrykańskich, jednak skutki ostatnich rewolucji w tym regionie świata mogą szybko to zmienić.

2. Rola państwa i rynku w zabezpieczeniu emerytalnym

W teorii ekonomii przyjmuje się, że głównym miejscem wymiany towarów jest rynek. Część ekonomistów uważa, że jego nieskrępowana egzystencja doprowadzi do zaspokojenia wszystkich potrzeb obywateli, przez co państwo ograniczane jest do roli nocnego stróża. Inni teoretycy ekonomii przychylają się jednak do tezy mówiącej, że to zadaniem państwa jest zaspokajanie potrzeb ludności, dostarczanie usług publicznych i to państwo najlepiej rozwiązuje problemy i kwestie społeczne. Jeszcze inni ekonomiści będą poszukiwać trzeciej drogi łączącej działalność rynku i państwa. W literaturze znajdziemy też takich, którzy trzeciej drogi poszukują między neoliberalizmem, a socjaldemokracją³⁴. Jednak zabezpieczenie społeczne na wypadek starości w większości krajów opiera się na połączeniu pewności państwa i efektywności rynku.

E. Zieliński określa funkcje socjalne państwa, jako „całokształt działalności w socjalnej sferze stosunków społecznych zmierzająca do bezpieczeństwa socjalnego jednostek ludzkich”³⁵. Jeżeli przyjmiemy, że funkcje państwa implikowane są przez jego cele dojdziemy do konkluzji, że celem państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego swoich obywateli. Można z tego wywodzić, że to na państwie spoczywa obowiązek stworzenia i prowadzenie systemu zabezpieczenia społecznego w tym zabezpieczenia emerytalnego, a więc rola państwa nie powinna ograniczać się tylko do stworzenia ram systemu, ale również powinna być pierwotna do roli rynku.

Inny pogląd na organizację zabezpieczenia społecznego przedstawiał M. Friedman. Jako zwolennik ekonomii neoklasycznej, ograniczającej rolę państwa w gospodarce i

32 CIA World Bank Factbook

33 Muszalski W., Ubezpieczenie społeczne podręcznik akademicki, Warszawa 2004 r. str. 130

34 Dahrendorf R., Kwadratura trzeciej drogi, „Gazeta Wyborcza”, 17-18 lipca 1991 r.

35 Zieliński E., Nauka o państwie i polityce, Warszawa 2006 str. 48-50

wynoszącej na piedestał wolny rynek Friedman postulował demontaż, lub urynkowanie systemów zabezpieczenia społecznego. W latach '80-tych XX wieku, podczas reform przeprowadzonych w Chile rządzonym przez Augusto Pinocheta na skutek wolnorynkowych zmian przeprowadzonych w kraju ukuł zwrot „cud chilijski”(The Miracle of Chile)³⁶. Owy cud odnosił do konsekwencji zmian ograniczających rolę państwa w sferze socjalnej. Zwolennicy teorii monetarystycznych postulują jak najmniejszą rolę państwa w gospodarce, a co za tym idzie w dziedzinie zabezpieczenia społecznego w tym emerytalnego, ograniczając ją do roli „supervisora”, czyli nocnego stróża.

M. Żukowski zaznacza że cechą wspólną systemów zabezpieczenia emerytalnego w Europie jest dominacja bazowych systemów emerytalnych, czyli tych opartych na wypłatach gwarantowanych przez państwo. Jednak autor zauważa, że znaczącą rolą państwa jest nie tylko wypłata świadczeń, ale również tworzenie ram działalności funkcjonowania podmiotów rynkowych. Przytaczając obecne trendy w dziedzinie zabezpieczenia emerytalnego M. Żukowski zwraca uwagę na rosnące znaczenie dodatkowych form zbierania oszczędności. Jego zdaniem jest to wynik niskiej efektywności zarządzania państwowymi funduszami emerytalnymi, negatywnymi tendencjami demograficznymi oraz zmianami w postrzeganiu roli państwa w ekonomii³⁷.

Debata nad rolą rynku i państwa w gospodarce jest ciągnącym się sporem pomiędzy zwolennikami wolnego rynku a ekonomistami postulującymi aktywny udział państwa w dziedzinie gospodarowania. Ten filozoficzny spór z pewnością nie zostanie nigdy rozstrzygnięty, pomimo to co jakiś czas, któraś z doktryn zdobywa przewagę na drugą, jednak tak szybko jak ją zdobywa tak szybko ją traci. Złotym środkiem w kwestii zabezpieczenia społecznego wydaje się połączenie metod zaczerpniętych z obu teorii łączonych w koncepcjach filarowości systemów emerytalnych. W wyniku tego połączenia powstaje tzw. system mieszany zawierający zarówno element kapitałowy jak i repartycyjny. Połączenie obu metod wydaje się najlepszym rozwiązaniem, jednak sposób alokacji zasobów oszczędnościowych pomiędzy oba systemy pozostaje dyskusyjny.

3. Cel i funkcje zabezpieczenia emerytalnego

36 Friedman R. Friedman M., Wolny wybór, Warszawa 2006 r. str. 23-30

37 Żukowski M., Wieloaspektowe systemy zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej i w Polsce, Poznań 1997 r. str. 169-172

Podstawowym celem istnienia każdego systemu emerytalnego jest zapewnienie środków finansowych osobom, które ze względu na zajście skutków ryzyka starości nie są w stanie same podjąć, lub kontynuować pracy zarobkowej. W literaturze przedmiotu dominuje doktryna mówiąca, że zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego jest zadaniem państwa, ale powinno odbywać się poprzez rynek i przy udziale podmiotów prywatnych. Tradycyjnym celem istnienia systemów emerytalnych jest zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego oraz tworzenie warunków do uczestniczenia w życiu społecznym. Wiąże się to z przeniesieniem części ryzyka z jednostki na państwo, aby jednostka czuła się pewniej i mogła się realizować. Najczęściej odbywa się to poprzez dostarczanie środków finansowych osobom, które ze względu na zajście skutków ryzyka starości nie są w stanie same podjąć, lub kontynuować pracy zarobkowej. Zabezpieczenie emerytalne spełnia wiele funkcji w gospodarkach krajów kapitalistycznych. Oprócz funkcji ochronnej realizowanej poprzez zapewnienie świadczeń na skutek starości, a także, jako tytuł do podlegania zabezpieczeniu zdrowotnemu oddziałuje na świadczeniobiorców w celu poprawy ich warunków życia, a także wpływania na ich postawy życiowe³⁸. Wiąże się to z odciążaniem i zastępowaniem pomocy społecznej, która musiałaby interweniować gdyby zabrakło zabezpieczenia emerytalnego.

Jedną z głównych funkcji jest funkcja redystrybucyjna. Polega na korzystaniu ze świadczeń społecznych powodując efekt dochodowy o charakterze redystrybucyjnym. Podczas rozdziału środków zgromadzonych w budżecie państwa, po zastosowaniu odpowiednich kryteriów świadczenia redystrybuowane są do osób spełniających kryteria.

W stosunku do ogółu gospodarki system emerytalny poprzez gromadzenie środków finansowych pełni funkcję tezauryzacyjną, polegającą na gromadzeniu i przechowywaniu środków finansowych. Inną funkcją systemu jest stymulowanie wzrostu gospodarczego poprzez inwestowanie oszczędności członków systemu w spółki giełdowe, a także udzielanie pożyczek państwu poprzez zakup Obligacji Skarbu Państwa. Dzięki temu środki członków funduszy są pomnażane, a gospodarka narodowa rozwija się.

Kolejną funkcją związaną z popytem na dobra i usługi rynkowe, jest funkcja konsumpcyjna. Przejawia się w decyzjach konsumpcyjnych świadczeniobiorców, którzy w ten sposób wpływają na rozmiary konsumpcji dóbr i usług. W tym kontekście coraz częściej mówi się o „Silver economy”, czyli gospodarce zorientowanej na potrzeby ludzi starszych, którzy dzięki posiadaniu państwowej gwarancji wypłaty świadczeń stają się idealnymi klientami dla producentów dóbr i usług.

38 Supińska J., Dylematy polityki społecznej, Warszawa 1997 r., str. 45-46

Zabezpieczenie społeczne, w tym emerytalne, może być także traktowane, jako instrument oddziaływania na strukturę społeczno – zawodową. Kryteria systemu, a także wysokość obciążeń i świadczeń może działać stymulująco na gospodarkę oraz zachęcać do podejmowania pracy w zawodach uprzywilejowanych. Może mieć także wpływ na przestrzenne rozmieszczenie ludności, adresując rozwiązania na przykład do rolników.

Jeszcze inną funkcją zabezpieczenia społecznego jest funkcja polityczna, przejawiająca się zyskiwaniu poparcia społecznego i regulowania napięć społecznych poprzez przyznawanie świadczeń społecznych grupom zawodowym. Funkcja ta wiąże się z niebezpieczeństwem nadużyć i korupcją polityczną całych grup społecznych, gdyż rządzący mogą „kupować” poparcie ustanawiając przepisy korzystne dla grup społecznych, lub faworyzujące dane grupy.

4. Rozwiązania międzynarodowe w dziedzinie zabezpieczenia emerytalnego

G. Uścińska wskazując na wagę kwestii zabezpieczenia społecznego zauważa, że pojęcie zabezpieczenia społecznego występuje w wielu aktach prawa międzynarodowego jak i aktach prawodawstwa europejskiego³⁹. Konwencja MOP nr 102 dotycząca minimalnych norm w dziedzinie zabezpieczenia społecznego z 1952 roku w części V art. 25. stanowi, że: „Każdy członek związany niniejszą częścią konwencji powinien zapewnić osobom chronionym udzielanie świadczeń na starość zgodnie z artykułami tej części”⁴⁰. Konwencja zawiera zalecenie dotyczące wieku emerytalnego, wysokości świadczeń, periodiczności wypłacania świadczeń, a także zakresu podmiotowego obowiązywania prawa do udziału w systemie emerytalnym. Za pożądany wiek emerytalny MOP uważa 65 rok życia, jednak dopuszcza opóźnienie wieku upoważniającego do otrzymywania świadczenia ze względu na „zdolność do pracy osób starszych w danym kraju”⁴¹. W artykule 27 Konwencja postuluje objęcie systemem zabezpieczenia emerytalnego, co najmniej 50% ogółu pracowników, przynajmniej 20% ogółu mieszkańców, wszystkich mieszkańców, których środki finansowe są niewystarczające a spełniają warunki art. 67 Konwencji 102, a także przynajmniej 50% pracowników, którzy pracują w zakładach zatrudniających poniżej 20 osób. O periodiczności

39 Uścińska G., Europejskie standardy zabezpieczenia społecznego a współczesne rozwiązania polskie, Warszawa 2005 r., str. 65

40 Konwencja MOP nr 102 z dn. 28.06.1952 r. część V art 25-30, www.lex.pl/serwis/du/2005/0775.htm stan na 1.05.2012 r.

41 Ibidem, art 26 pkt. 2

wypłacania świadczenia emerytalnego mówi art. 28 Konwencji MOP. Jego celem jest dążenie do faktycznego zastąpienia wynagrodzenia świadczeniem emerytalnym.

4.1. Regulacje Unijne w dziedzinie zabezpieczenia emerytalnego

Powołanie do życia Traktatem Rzymskim z 1957 roku Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej otworzyło granice dla pracowników obywateli Wspólnoty. W. Muszalski zauważa, że to właśnie swobodny przepływ pracowników leży u podstaw koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w krajach członkowskich⁴². Rozporządzenie 1408/71 o stosowaniu systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników oraz członków ich rodzin zmieniających miejsce pobytu w granicach Wspólnoty wydane na podstawie art 51. Traktatu Rzymskiego przewidywało koordynację ustawodawstwa państw członkowskich. Należy zaznaczyć, że jest tu mowa o koordynacji a nie harmonizacji prawa, co oznacza, że systemy nie mają być ujednoczone, ale mają opierać się na wspólnych, ogólnie uznawanych wartościach. Warto też zauważyć, że rozporządzenie, jako akt prawa europejskiego może być skierowany zarówno do państw członkowskich, rządów, a także osób fizycznych⁴³.

W. Muszalski wśród zasad koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w krajach UE wymienia:

- zasadę równego traktowania
- zasadę zastosowania prawa jednego państwa
- zasadę zachowania praw nabytych
- zasadę wyłączenia warunku zamieszkiwania w danym państwie

Z zasad tych wynika między innymi, że za wypłatę świadczeń emerytalnych odpowiada podmiot, do którego odprowadzane były składki, a wypłata świadczeń odbywa się na zasadach organizujących system w kraju odprowadzania składki. Wobec tego nie ma znaczenia przebywanie na terytorium państwa, a jedynie miejsce odprowadzania składek⁴⁴.

Muszalski zwraca uwagę, że w ostatnich latach toczy się dyskusja nad dalszym ujednoczaniem prawa zabezpieczenia społecznego krajów UE. Zauważa, że w obliczu starzenia się ludności, w 2001 roku przyjęto trzy cele:

- zapewnienie zdolności systemów emerytalnych do wypełniania ich zadań

42 Muszalski W., Ubezpieczenie społeczne podręcznik akademicki, Warszawa 2004 r. str 209-211

43 Wojtaszczyk K.A., Encyklopedia Unii Europejskiej, Warszawa 2004 r. hasło: „Rozporządzenie”

44 Muszalski W., Ubezpieczenie społeczne podręcznik akademicki, Warszawa 2004 r. str. 209-211

- zapewnienie finansowej wypłacalności systemów emerytalnych, bez naruszania płynności budżetów centralnych
- wzmocnienie zdolności systemów emerytalnych do reagowania na zmieniające się potrzeby społeczeństwa i jednostek⁴⁵

Cele te mają charakter ogólny i mają być realizowane w dłuższej perspektywie czasowej. Podobnie jak inne rozwiązania międzynarodowe stanowią ogóle ramy działalności, a nie konkretnie sformułowane działania. Wydaje się, że takie formułowanie ogólnych zasad spełnia swoje cele. Kraje członkowskie mają świadomość ram, w jakich mają się poruszać, a także posiadają pewien zakres swobody prowadzenia własnej polityki. W kontekście zmian demograficznych, ku którym nieubłagane zmierza Europa należy się spodziewać kolejnych dokumentów europejskich kształtujących ramy funkcjonowania systemów zabezpieczenia społecznego⁴⁶.

4.2. Zabezpieczenie emerytalne w wybranych konstytucjach państw europejskich

Wagę zabezpieczenia społecznego dostrzeżono ustanawiając większość konstytucji krajów europejskich. Konstytucja Belgii *explicite* wymienia prawo do zabezpieczenia społecznego w katalogu praw socjalnych przyznanych obywatelom. G. Uścińska zwraca jednak uwagę, że konstytucja ta podobnie jak większość innych zasadniczych aktów normatywnych nie definiuje pojęcia „zabezpieczenia społecznego”, ale odsyła do ustaw szczegółowych⁴⁷.

W konstytucji Portugalii prawo do zabezpieczenia społecznego przyznano wszystkim obywatelom. Art 63 ust. 3 stanowi, że system zabezpieczenia społecznego zapewnia ochronę obywatelom w razie m.in. starości. Dalej idzie art. 72 przyznający prawo „obywatelom w podeszłym wieku” do bezpieczeństwa materialnego oraz warunków mieszkaniowych, które zapewniają im poszanowanie autonomii osobistej⁴⁸.

Konstytucja Finlandii w art 19 zawiera zapis o prawie do bezpieczeństwa socjalnego. Stanowi, że każdy ma zagwarantowane prawo do uzyskania podstawowych środków

45 Ibidem str. 211

46 Uścińska G., Nowe regulacje unijne w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w: Europa socjalna. Iluzja czy rzeczywistość? Anioł W., Duszczyk M., Zawadzki P., Warszawa 2011 str. 97-114

47 Uścińska G., Świadczenia z zabezpieczenia społecznego w regulacjach międzynarodowych, Warszawa 2005 r., str. 44 za: Konstytucja Belgii, Warszawa 1996 str. 80

48 Konstytucja Republiki Portugalskiej, rozdział II art. 63 i art. 72

utrzymania w wypadku „niezdolności do pracy i podeszłego wieku”. Zapis ten należy rozpatrywać całościowo i odczytywać, jako źródło konstytuujące system emerytalny⁴⁹.

Konstytucja Bułgarii w art. 51 wymienia prawo obywateli do zabezpieczenia, jako jedno z podstawowych prawo gwarantowanych przez państwo. Zapis, że państwo zapewnia zabezpieczenie społeczne dla swoich obywateli wzmacnia bezpieczeństwo socjalne i czyni bułgarski system zabezpieczenia społecznego roszczeniowym⁵⁰.

Konstytucja Federalnej Konfederacji Szwajcarii przyznaje w art. 111 prawo do świadczenia związanego z brakiem zdolności do pracy z powodu wieku. Ustawa zasadnicza Szwajcarii określa obowiązek władz Konfederacji do zapewniania obywatelom przyszłych emerytur. Konstytucja nadaje uprawnienia władzom konfederacji regulowania wysokości składek na ubezpieczenie emerytalne. Konstytucja szczegółowo określa ramy systemu emerytalnego. Stanowi, że ubezpieczenie emerytalne jest obowiązkowe, finansowane ze składek ubezpieczonych przez pracownika i pracodawcę po połowie⁵¹.

Konstytucja Federacji Rosyjskiej w art. 39 gwarantuje każdemu zabezpieczenie społeczne na starość, a kwestię szczegółowych rozwiązań pozostawia w gestii ustawodawcy. Istotnym zapisem jest art. 39 pkt. 3 „popiera się dobrowolne ubezpieczenia społeczne, tworzenie dodatkowych form zabezpieczenia społecznego oraz działalność charytatywną”, co można odczytywać, jako zachętę do dobrowolnego ubezpieczani się obywateli, lub jako przejaw obaw o państwowy system emerytalny. Zastanowienie budzi też zapis w jednym zdaniu z prawem do zabezpieczenia społecznego, o działalności dobroczynnej, który wskazywać może na dużą wagę pozainstytucjonalnej pomocy osobom w wieku poprodukcyjnym⁵².

Pomimo różnego znaczenia zabezpieczenia społecznego, w tym zabezpieczenia emerytalnego, w konstytucjach państw europejskich należy podkreślić, że wszystkie kraje europejskie przywiązują dużą wagę do bezpieczeństwa socjalnego swoich obywateli, a zapisy konstytucyjne mówiące o prawie do zabezpieczenia zaspokajania potrzeb obywateli w różnych sytuacjach życiowych stanowią cel dążeń systemów zabezpieczających przyszłość obywateli.

49 Konstytucja Finlandii rozdział 2 art. 19

50 Konstytucja Republiki Bułgarii rozdział 2 art. 51

51 Konstytucja Federalnej Konfederacji Szwajcarii art. 111-113

52 Konstytucja Federacji Rosyjskiej art. 39

4.3. Regulacje i standardy Rady Europy

Rada Europy jest organizacją międzynarodową skupiającą 47 państw „starego kontynentu”. Powołana została do życia w 1949 roku w wyniku podpisania tzw. Traktatu Londyńskiego. Zakres działania Rady Europy koncentruje się wokół ochrony praw człowieka. Działalność Rady Europy przejawia się głównie poprzez formułowanie i przyjmowanie dokumentów mających charakter traktatów międzynarodowych zwanych konwencjami. W ciągu swojego istnienia Rada przyjęła ponad 150 konwencji, wśród których wiele traktuje o zabezpieczeniu społecznym w tym emerytalnym⁵³.

Europejska Karta Społeczna wydana w 1961 roku przez Radę Europy to akt dotyczący praw społeczno-ekonomicznych zapewniający przestrzeganie praw oraz wolności obywatelskich. W art 12 Karty zobowiązano strony do stworzenia i utrzymywania systemu zabezpieczenia społecznego na poziomie równym co najmniej poziomowi zapisanemu w Konwencji nr 102 MOP dotyczącej minimalnych norm w dziedzinie zabezpieczenia społecznego. Jest to zapis gwarantujący niezbędne minimum funkcjonowania systemu, jednak już 3 punkt art. 12 karty zobowiązuje do stopniowego podnoszenia poziomu zabezpieczenia społecznego⁵⁴. Taka forma jak: „stopniowe podnoszenie poziomu zabezpieczenia” jest trudna do weryfikacji i usankcjonowania, dodatkowo stanowi pole do krytyki z punktu ciągłości i braku określenia terminu realizacji.

Uchwalony w 1964 roku Europejski Kodeks Zabezpieczenia Społecznego (EKZS) jest swoistym fundamentem koordynacji i harmonizacji prawa zabezpieczenia społecznego w Europie. Zapisy Kodeksu zostały rozszerzone w 1990 roku celem przystosowania do zmieniających się społecznych wymagań. Kodeks określa zakres przedmiotowy i podmiotowy systemów, warunki powstawania prawa zabezpieczenia społecznego, sposoby obliczania świadczeń oraz system kontroli przestrzegania prawa i doprecyzowane warunki nabywania prawa do świadczenia. EKZS jest podstawowym aktem prawa w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, do którego musi odwoływać się ustawodawca reformując system⁵⁵.

Łatwo dostrzec, że prawodawstwo międzynarodowe znacznie szerzej traktuje prawo zabezpieczenia społecznego niż jest to zapisane w większości ustaw zasadniczych państw

53 Izdebski H., Rada Europy: organizacja demokratyczna państw Europy i jej znaczenie dla Polski, Warszawa 1996 str. 12-20

54 Europejska Karta Społeczna z 1961 roku, www.abc.com.pl/serwis/du/1999/0067.htm stan na 1.05.2012 r.

55 Europejski Kodeks Zabezpieczenia Społecznego z 1964 roku, Zrewidowany Kodeks Zabezpieczenia społecznego z 1990 roku, www.conventios.coe.int/treaties/html/048.htm stan na 1.05.2012r.

europejskich. Wynika to z innej perspektywy spojrzenia na system i celu spisania praw należnych obywatelom. Implementacja zapisów prawa międzynarodowego do rodzimych systemów prawnych odbywa się na drodze konsensusu w chwili ratyfikowania, przez parlamenty, aktów prawa międzynarodowego, ale wiąże się z kosztami finansowymi, których zabezpieczenie pozostaje w gestii rządów. Rada Europy szeroko traktuje zabezpieczenie społeczne adresując zapisy wydanych przez siebie dokumentów do państw, natomiast adresatami konstytucji narodowych są już konkretne systemy prawne⁵⁶.

4.4 Baza dobrych praktyk Banku Światowego

Powołany w 1944 roku na mocy postanowień konferencji w Bretton Woods Bank Światowy szybko zyskał wpływ na kształtowanie polityk gospodarczych wielu krajów, a także przyczynił się do promowanie rozwiązań w polityce społecznej stanowiących o postępie społeczny. Od początku swojej działalności BŚ zajmował się kwestią zabezpieczenia społecznego upatrującym w nim istotny aspekt bezpieczeństwa socjalnego ludności⁵⁷.

W 1994 roku Bank Światowy wydał raport „Averting the Old Age Crisis”, (uniknięcie kryzysu starzenia się ludności), w którym propaguje koncepcję urynkowienia możliwie największej części systemu emerytalnego. Raport został napisany z myślą o krajach rozwijających się, które wówczas nie posiadały jeszcze systemów emerytalnych, bądź dopiero je tworzyły. Bank Światowy w celu ograniczenia negatywnego wpływu zmian demograficznych dosięgających kraje rozwinięte postuluje rozszerzenie przymusu oszczędzania (mandatory savings system) w prywatnych instytucjach. W. Muszalski zwraca uwagę, że oprócz systemu opartego na kapitalizacji, Bank Światowy radzi wprowadzenie dla ludności najbiedniejszej świadczeń typu zaopatrzeniowego, co jest zgodne z doktryną liberalną uwzględniająca minimalne zabezpieczenie bytu najbiedniejszych. Raport Banku Światowego przeciwstawia się finansowaniu systemów emerytalnych w drodze repartycji. Inwestowanie środków ubezpieczonych, zdaniem ekonomistów BŚ, ma wpływać na wzrost gospodarczy i stanowić istotny czynnik stymulujących rozwój spółek notowanych na giełdach

⁵⁸.

56 Uścińska G., Europejskie standardy zabezpieczenia społecznego a współczesne rozwiązania polskie, Warszawa 2005 r., str. 65

57 Bernaś B., Finanse Międzynarodowe, Warszawa 2006 r., str. 63-65

58 Muszalski W., Ubezpieczenie społeczne podręcznik akademicki, Warszawa 2004 r. str. 116-118

Bank Światowy w swoim raporcie zaproponował wprowadzanie trójfilarowego systemu zabezpieczenia emerytalnego:

I filar ma stanowić, oparte na zasadzie zaopatrzeniowej, minimalne gwarantowane przez państwo świadczenie, którym objęci są wszyscy pracujący.

II filar to zorientowany na sektor rynkowy przymus oszczędzania stanowiący źródło właściwej części późniejszego świadczenia.

III filar oparty powinien być na zasadzie dobrowolności i stanowić dodatkowe źródło oszczędności na starość⁵⁹.

Krytycznie do koncepcji Banku Światowego odniosła się Międzynarodowa Organizacja Pracy, która przedstawiła odmienną wizję zabezpieczania społecznego uwzględniając większą rolę państwa w systemach emerytalnych oraz kwestionowała pewność świadczeń wypłacanych przez podmioty rynkowe oraz prognozowaną stopę zwrotu z ich inwestycji stanowiącą istotny składnik przyszłej emerytury.

W odpowiedzi na przemiany społeczne związane ze starzeniem się społeczeństwa, a także rozszerzaniem postępu w dziedzinie zabezpieczenia społecznego w 2005 roku Bank Światowy sformułował koncepcję pięcio-filarowego systemu emerytalnego. Do filara zerowego Bank Światowy zalicza emerytury bazowe lub socjalne, finansowane z budżetu lub ogólnych wpływów, co jest przejawem koncepcji uniwersalnych, lub rezydualnych. Pierwszy filar obejmuje publiczną, obowiązkową i finansowaną ze składek formę zabezpieczenia emerytalnego. Drugim filar eksperci Banku Światowego nazywają zakładowe formy oszczędzania oraz indywidualne systemy emerytalne, które są obowiązkowe i finansowane ze metodą ubezpieczeniową. Trzeci filar od drugiego różni się jedynie dobrowolnością uczestnictwa. Czwartym filarem systemu emerytalnego są wszelkiego rodzaju oszczędności i inwestycje, których kapitalizacja nastąpi z chwilą przejścia na emeryturę, a uzyskane środki posłużą na podnoszenie jakości życia na emeryturze.

Podsumowując pierwszy rozdział należy zaznaczyć, że rozwój zabezpieczenia społecznego gwałtownie przyspieszył po rewolucji przemysłowej. Krokiem milowym były reformy Bismarcka oraz wnioski z nich czerpane w innych krajach. Wyzwaniem dla państw były skutki ryzyk socjalnych przejawiające się w poczuciu braku bezpieczeństwa obywateli. Duży wkład do przemian systemu po II Wojnie Światowej wniosła Komisja Beveridg'a, tworząc szczegółową diagnozę problemów i kwestii, a także formułując rozwiązania

59 Advertising The Old Age Crisis, www.springerlink.com/content/8234258m0r23w13m stan na 1.05. 2012 r.

wychodzące naprzeciw oczekiwaniom obywateli. Rozwiązania przyjmowane w krajach europejskich musiały sprostać wymaganiom Rady Europy, a później także ustawodawstwu wspólnotowemu. Jednak każdy kraj tworzył, w oparciu o specyficzne uwarunkowania, własny system i rozwiązania w dziedzinie zabezpieczenia społecznego. Wkład wielu organizacji ponadnarodowych w kształtowanie systemów bezpieczeństwa socjalnego jest widoczny w systemach społecznych i gospodarczych krajów europejskich. Rozwiązania zabezpieczenia społecznego są uwarunkowane przez realia krajów, w których funkcjonują, ale mogą i często bardzo silnie oddziaływać na strukturę społeczną i zawodową, demografię, a także finanse publiczne, gospodarkę i konkurencyjność krajów i regionów. Opisywane w literaturze powstanie Europejskiego Modelu Społecznego jest ściśle związane z rozwojem zabezpieczenia społecznego i priorytetowym traktowaniem poczucia bezpieczeństwa w tworzących się i funkcjonujących „welfare state”.

Rozdział II Podstawy teoretyczne zabezpieczenia społecznego

1. Teoria i doktryna zabezpieczenia społecznego

Głównym celem funkcjonowania systemu zabezpieczenia społecznego jest zaspokojenie potrzeby bezpieczeństwa obywateli, aby czuli się pewnie i aby mogli realizować potrzeby wyższego rzędu. A. Maslow w swojej teorii potrzeb sytuuje potrzebę bezpieczeństwa jako jedną z podstawowych potrzeb człowieka⁶⁰. W teorii R. Ingleharta poczucie bezpieczeństwa socjalnego znajduje się wśród wartości materialistycznych, których wypełnienia implikuje powstanie nowych wartości tzw. postmaterialistycznych⁶¹. W. Muszalski opisując pojęcie postępu społecznego uznaje, że poczucie bezpieczeństwa jest współcześnie bardzo doceniane i traktuje się je jako istotny element, jakości życia, co podkreśla wagę istnienia systemów zabezpieczenia społecznego i jego skutecznej i

60 Maslow A., *Motywacja i osobowość*, Warszawa 2010 r., str. 160-161

61 Inglehart R., *Pojawienie się wartości postmaterialistycznych*, w: Sztompka P., *Socjologia*, Kraków 2006

efektywnej działalności⁶². Problem zabezpieczenia społecznego odnajdujemy także w Encyklice *Laborem exercens*. Papież Jan Paweł II stwierdza, że liberalna doktryna nie zabezpiecza w pełni ludzi pracy i nawołuje do konieczności zapobiegania skutkom ryzyk socjalnych. Podkreśla konieczność zabezpieczenia jednostki i jej rodziny na skutek zdarzeń nieprzewidywalnych związanych z pracą. Jego zdaniem poczucie bezpieczeństwa ludzi jest warunkiem *sine qua non* ładu społecznego⁶³. W. Szubert postuluje oparcie systemów zabezpieczenia społecznego na zasadach: powszechności – obejmowania jak największej grupy, docelowo wszystkich pracujących, obowiązkowości oraz roszczeniowości, czyli powstawania roszczenia do wypłaty świadczeń⁶⁴.

2. Źródła prawa zabezpieczenia społecznego

Analizując źródła prawa zabezpieczenia społecznego należy *priori* odróżnić prawodawstwo zabezpieczenia społecznego od prawa do zabezpieczenia społecznego. To pierwsze wiąże się z przyjmowaniem aktów prawnych z zakresu zabezpieczenia społecznego, natomiast prawo do zabezpieczenia społecznego to uprawnienie obywatela, lub rezydenta do uczestnictwa w systemie.

a) Prawo międzynarodowe

Zabezpieczenie społeczne uregulowane jest w wielu aktach prawnych znajdujących się na różnych poziomach i stanowionych przez różnych prawodawców. Źródła prawa zabezpieczenia społecznego możemy podzielić na: uniwersalne, do których zaliczamy, pakt i deklaracje ONZ oraz konwencje MOP, regionalne takie jak akty Rady Europy, a także regulacje Unii Europejskiej, krajowe, czyli konstytucja, ustawy i rozporządzenia⁶⁵.

Do źródeł prawa zabezpieczenia społecznego uniwersalnego należą Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, będący rozszerzeniem praw zawartych w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i jako umowa międzynarodowa wiąże strony. Zawiera zapis, że „każdy ma prawo do zabezpieczenia społecznego w tym ubezpieczenia społecznego”⁶⁶, co przyznaje każdemu obywatelowi państw sygnatariuszy prawo do roszczenia w sprawie bezpieczeństwa socjalnego i uczestnictwa w systemie

62 Muszalski W., *Ubezpieczenie społeczne*, Warszawa 2006 r., str. 31

63 Jan Paweł II, *Laborem exercens*, Watykan 1981 pkt. 19

64 Szubert W., *Studia z polityki społecznej*, Warszawa 1973 str. 52

65 Jończyk J., *Prawo zabezpieczenia społecznego.*, Kraków 2001 r.,

66 Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, Nowy Jork 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z dnia 29 grudnia 1977 r.)

zabezpieceniowym. Dorobek Międzynarodowej Organizacji Pracy w sferze zabezpieczenia społecznego przejawia się w zaleceniu 67 dotyczącym zabezpieczenia dochodu i zaleceniu 69 dotyczące pomocy leczniczej oraz w Konwencji 102 dotycząca minimalnych norm zabezpieczenia społecznego. Konwencja ta wskazuje pożądany zakres podmiotowy oraz wysokość świadczeń w odniesieniu do średniego wynagrodzenia⁶⁷. Jest uważana, że główny dokument Międzynarodowej Organizacji Pracy w dziedzinie zabezpieczenia społecznego. W 87 artykułach zawiera szczegółowe rozwiązania dotyczące zabezpieczenia społecznego w tym emerytalnego ustalone przez członków Konwencji. Do źródeł uniwersalnego prawa zabezpieczenia emerytalnego należą także:

- Konwencja MOP nr 128 dotycząca świadczeń w razie inwalidztwa, na starość i w razie śmierci żywiciela rodziny z 1967 roku.

- Zalecenie MOP nr 131 dotyczące świadczeń w razie inwalidztwa, na starość i w razie śmierci żywiciela rodziny z 1967 roku

Innymi dokumentami międzynarodowymi regulującymi kwestie zabezpieczenia społecznego są dokumenty Rady Europy zaliczone do kategorii regionalnych źródeł prawa. Europejska Karta Społeczna zapewnia prawa oraz wolności obywatelskie i polityczne, a także odnosi się do zabezpieczenia społecznego odsyła jednak do Konwencji 102 MOP⁶⁸. W zrewidowanej wersji Karty z 1996 roku odsyła ona do Europejskiego Kodeksu Zabezpieczenia Społecznego⁶⁹. Polska ratyfikowała Kartę w 1997 roku. Z kolei Europejski Kodeks Zabezpieczenia Społecznego z 1964 roku jako pierwszy dokument taktował o konieczności harmonizacji ochrony gwarantowanej przez zabezpieczenie społeczne i płynących z niego powinności, zgodnie ze wspólnymi standardami europejskimi⁷⁰. Zrewidowany Kodeks w art. 28 zawiera zapis, że zakres podmiotowy powinien systemu emerytalnego nie powinien być niższy niż: 80% ogółu ludności czynnej zawodowo⁷¹.

Również prawodawstwo Unii Europejskiej dostrzega konieczność koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. W rozporządzeniu Rady nr 1408/71 w sprawie zabezpieczenia społecznego do pracowników, osób pracujących na własny rachunek i członków ich rodzin przemieszczających się w obrębie Wspólnoty wymienia zabezpieczenie

67 Konwencja MOP nr 102 przyjęta w Genewie dnia 28 czerwca 1952 r., Dz. U. z dnia 25 maja 2005 r.

68 Europejska Karta Społeczna, Turyn 18 października 1961 r., (Dz. U. z dnia 29 stycznia 1999 r.)

69 Szarfenbarg R., Prawo do zabezpieczenia społecznego (wersja z 1.06.2004)

<http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/pdzs.pdf>

70 Europejski Kodeks Zabezpieczenia Społecznego, 1964 r. zrewidowany 1990 r.

71 Ibidem,

emerytalne, jako jeden z działań i wskazuje na konieczność koordynacji systemów⁷². Obecnie obowiązującym aktem prawnym UE jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego Rady nr 883/2004 dotyczące koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, które zawiera o „wpisują się w ramy swobodnego przepływu osób oraz powinny z tego tytułu przyczyniać się do podniesienia poziomu życia tych osób i warunków zatrudnienia.”⁷³, co wpisuje się realizację celów Strategii Lizbońskiej i wspiera mobilność zawodową.

b)Prawo polskie

W Polskim systemie prawnym najważniejszym aktem prawa regulującym zabezpieczenie społecznej jest Konstytucja, która w art. 67 i 68 ustala prawo do zabezpieczenia społecznego związanego z: chorobą, inwalidztwem, bezrobociem i starością, a w art. 71 ustala prawo związane ze śmiercią żywiciela, macierzyństwem i obciążeniami rodzinnymi⁷⁴. System zabezpieczenia społecznego w Polsce tworzą system emerytalno – rentowy, system ubezpieczenia chorobowego, system ubezpieczenia zdrowotnego, system ubezpieczenia wypadkowego oraz system świadczeń rodzinnych i pomoc społeczna. Na potrzeby niniejszej pracy w dalszej jej części uwaga będzie skupiona na systemie emerytalno – rentowym. Oprócz Konstytucji źródłami prawa w polskim systemie emerytalnym są:

- ustawa z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych
- ustawa z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych
- ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 roku o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych
- ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o indywidualnych kontach emerytalnych
- ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o emeryturach kapitałowych
- ustawa z dnia 19 grudnia 2008 roku o emeryturach pomostowych.

Można dostrzec, że rozwiązania uniwersalne oraz akty Rady Europy odnoszą się do minimalnych norm w dziedzinie zabezpieczenia społecznego oraz definiują podstawowe

72 Rozporządzeniu Rady nr 1408/71 w sprawie zabezpieczenia społecznego do pracowników, osób pracujących na własny rachunek i członków ich rodzin przemieszczających się w obrębie Wspólnoty

73 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego

74 Konstytucja RP, art. 67, 68, 71

zagadnienia związane z ich funkcjonowaniem. Regulacje Unijne zorientowane są głównie na koordynację systemów zabezpieczenia społecznego w tym emerytalnego. Natomiast ustawodawstwo krajowe szczegółowo określa zasady organizacji i funkcjonowania systemów zabezpieczenia społecznego, a także zakres przedmiotowy i podmiotowy systemu emerytalnego, wysokość składek i sposób obliczania świadczeń, kryteria nabycia prawa do świadczeń oraz sposób zawieszalności wypłacania świadczeń i rozwiązań w sytuacji zbiegu tytułów do świadczeń.

3. Bezpieczeństwo socjalne

Ujmując państwo, jako terytorialną wspólnotę ludzi dążącą do zaspokojeniach potrzeb zbiorowych wszystkich grup społecznych oraz dostarczania obywatelom dóbr publicznych, a także, jako głównego aktora oddziałującego na polityki publiczne należy zwrócić uwagę na działalność w sferze zaspokojenia jednej z podstawowych potrzeb, jaką jest potrzeba bezpieczeństwa. Bezpieczeństwo socjalne można pojmować, jako „stan wolności od zagrożeń, których skutkiem jest brak, lub niedostatek środków utrzymania”⁷⁵, jednak jest to bardzo pojemna definicja nieobrazująca rzeczywistego stanu rzeczy, w którym należałoby uwzględnić także poczucie pewności sytuacji życiowej i możliwość rozwoju oraz przekonanie o stabilności systemu polityczno-prawnego, w którym funkcjonuje jednostka. Takiemu podejściu do zagadnienia hołduje J. Jończyk twierdząc, że „poczucie socjalnego bezpieczeństwa zapewnia gwarancyjna funkcja zabezpieczenia społecznego, która wyzwala człowieka od obawy przed skutkiem socjalnego ryzyka i tworzy więcej przestrzeni dla aktywności zawodowej, gospodarczej, społecznej i politycznej”⁷⁶. Wydaje się, że jest to najbardziej poprawna definicja oddająca ducha polityki społecznej stawiającej sobie za cel nie tylko zapewnienie bezpieczeństwa, ale także aprecjująca korzyści z niego wynikające. G. Uścińska zauważa, że pojęcie „bezpieczeństwa socjalnego” nie jest wprost definiowane w europejskich aktach normatywnych, ale pojawia się w nich, jako cel funkcjonowania podmiotów publicznych⁷⁷. Trudność zdefiniowania pojęcia „bezpieczeństwo socjalne” wynika z różnorodności podchodzenia do zagadnienia, jednak jego nieostrość powoduje, że znakomicie nadaje się do używania w rozmaitych preambułach i celach strategicznych. Inną trudność rodzi także podejmowanie debaty na temat poziomów bezpieczeństwa

75 Księżopolski M., hasło: bezpieczeństwo socjalne, w: Rysz-Kowalczyk B., Leksykon Polityki Społecznej, Warszawa 2001 r.

76 Jończyk J., Prawo zabezpieczenia społecznego., Kraków 2001 r., str 13

77 Uścińska G., Świadczenia z zabezpieczenia społecznego w regulacjach międzynarodowych, Warszawa 2005 r., str 20

socjalnego, a także wartości i potrzeb obywateli, którzy w różnych systemach polityczno - społeczno - ekonomicznych mogą różnie odczuwać zabezpieczenie realizacji swoich potrzeb.

4. Ryzyko socjalne

Nie można jednak rozpatrywać pojęcia „bezpieczeństwa socjalnego” bez zdefiniowania sytuacji, które owemu bezpieczeństwu zagrażają i stwarzają poczucie jego braku, czyli tak zwanych „ryzyk socjalnych”. M. Księżopolski definiuje ryzyko społeczne, jako „zdarzeń losowych lub innych zdarzeń, których wystąpienie wywołuje podjęcie odpowiednich działań w ramach”⁷⁸, co oznacza, że nie samo zajście zdarzenia losowego, ale dopiero stwierdzenie występowania jego skutków powoduje interwencję zabezpieczenia społecznego. Co do katalogu ryzyk socjalnych nie ma zgody w literaturze przedmiotu jak i w praktyce polityk państw jak i standardach ustalanych przez organizacje międzynarodowe. Zalecenie nr 67 MOP określa osiem ryzyk socjalnych: choroba, inwalidztwo, macierzyństwo, podeszły wiek, śmierć żywiciela rodziny, bezrobocie, wydatki nadzwyczajne, obrażenia wynikające z zatrudnienia (kalectwo i choroby)⁷⁹, z kolei podpisana osiem lat później, Konwencja MOP nr 102 wśród ryzyk socjalnych wymienia: chorobę, bezrobocie, starość, wypadek przy pracy, utrzymanie dzieci, macierzyństwo, inwalidztwo, śmierć żywiciela rodziny⁸⁰. W toku dyskusji nad przyjęciem jednolitego katalogu ryzyk socjalnych z pierwszej wersji formułowanej w Zaleceniu wykreślone zostały „wydatki nadzwyczajne” a w ich miejsce wpisano „utrzymanie dzieci”. Katalog ryzyk zapisanych w Konwencji 102 wydaje się być konsensusem zarówno z punktu widzenia naukowca jak i praktyka polityki społecznej, jednak wraz z biegiem lat wielu autorów próbowało formułować własne katalogi ryzyk socjalnych. Wiele wskazuje na to, że wraz z postępującymi procesami globalizacji, rozwojem społeczeństwa informacyjnego i wzrostowi udziału usług w gospodarce spadać będzie znaczenie ryzyka wypadku przy pracy (oprócz chorób zawodowych), pojawiać się mogą za to nowe ryzyka, np. niewypłacalność, czy deprecjacja kompetencji zawodowych.

5. Kluczowe pojęcia teorii systemu emerytalnego

a) techniki zabezpieczenia społecznego

78 Księżopolski M., hasło: ryzyka socjalne, w: Rysz-Kowalczyk B., Leksykon Polityki Społecznej, Warszawa 2001 r.

79 Zalecenie nr 67 dotyczące zabezpieczenia dochodu z 1944 r.

80 Konwencja MOP nr 102 przyjęta w Genewie dnia 28 czerwca 1952 r., Dz. U. z dnia 25 maja 2005 r.

W literaturze przedmiotu wyróżnia się trzy rodzaje technik zabezpieczenia społecznego. L. Kaczyński do technik realizacji zabezpieczenia społecznego zalicza: technikę ubezpieczeniową, polegającą na uprzednim opłacaniu składek i roszczeniowym charakterze wypłat, których wysokość uzależniona jest od zgromadzonego kapitału, technikę zaopatrzeniową przejawiającą się również charakterem roszczeniowym, ale finansowaną z funduszy publicznych, gdzie świadczenia przysługują obywatelom, lub mieszkańcom danego kraju i ustawowym określeniem wysokości świadczeń oraz pomoc społeczną mającą charakter uznaniowy i indywidualny finansowana ze środków publicznych⁸¹. Takie pojmowanie technik zabezpieczenia społecznego implikuje trzy sposoby dostarczania świadczeń osobom dotkniętym skutkami ryzyka starości.

Tabela 1. Techniki zabezpieczenia społecznego

technika	Rodzaj świadczeń	Sposób nabycia	Wysokość świadczeń	Realizacja
ubezpieczeniowa	Roszczeniowe i obligatoryjne, pod warunkiem opłacania składek	W momencie spełniania warunków określonych w ustawie	Przeliczona wg kryteriów	Wypłacane przez instytucje państwowe
zaopatrzeniowa	Roszczeniowe i obligatoryjne	W momencie spełniania warunków określonych w ustawie, na ogół wszyscy obywatele	Zapewniający wszystkim zaspokojenie potrzeb na co najmniej minimalnym poziomie	Wypłacane z funduszy publicznych
pomocowa	Uznaniowy i	Uznaniowe,	Świadczenia	Fundusze

81 Kaczyński L., Pojęcie zabezpieczenia społecznego i kryterium zróżnicowania jego technik, w: Praca i zabezpieczenie społeczne nr 5-6. 1986 r.

	fakultatywny	przyznawane indywidualnie uprzednim zbadaniu warunków życiowych jednostki/rodziny	rzeczowe, pieniężne oraz pomocowe	centralne i lokalne
--	--------------	---	-----------------------------------	---------------------

Opracowanie własne na podstawie: Leksykon Polityki Społecznej hasło: Zabezpieczenia Społecznego Techniki Księżopolski M.

Omówione wyżej techniki zabezpieczenia społecznego mają charakter modelowy. Zdaniem M. Księżopolskiego w ostatnich kilkadziesiąt lat obserwowany jest proces zacierania się różnic między technikami, co przejawia się w postaci trudnej do rozróżnienia różnicy między podatkiem a składką.

b) pojęcie świadczenia społecznego

Świadczeniem społecznym przyjęło się nazywać „środki zaspokajania potrzeb indywidualnych jednostki, uzyskiwane bezekwiwalentnie czyli nie będące bezpośrednim wynagrodzeniem za pracy”⁸². Świadczenie społeczne może mieć formę rzeczową, gdy świadczeniobiorcą dostarczane są przedmioty potrzebne do zaspokojenia potrzeb, usług społecznych gdy świadczeniobiorcą świadczone są usługi mające na celu zaspokojenie potrzeb oraz pieniężną, polegającą na przekazywaniu transferów społecznych pochodzące z budżetu państwa, państwowych funduszy celowych, lub środków finansowych jednostek samorządu terytorialnego redystrybuowanych do świadczeniobiorców, w ten sposób podmioty publiczne zapewniają bezpieczeństwo socjalnego obywatelom.

c) pojęcie składki

Ważnym pojęciem z punktu widzenia zabezpieczenia społecznego jest składka. Jest to przymusowe świadczenie pieniężne, co oznacza, że zatrudniony pracownik nie może zrezygnować z jej opłacania. Inną cechą składki jest celowość jej pobierania, co oznacza, że w teorii pobrane środki wypłacone zostaną w postaci świadczenia. Składka jest także

⁸² Rysz-Kowalczyk B., hasło: świadczenia społeczne w: Rysz-Kowalczyk B., Leksykon polityki społecznej, Warszawa 2001 r.

świadczeniem odpłatnym i bezzwrotnym co oznacza, że istnieje związek między uiszczeniem składki a prawem do świadczenia, które przyjmuje wówczas charakter roszczeniowy⁸³.

d) Podstawa wymiaru składki

Podstawą wymiaru określa się przychód z tytułu zatrudnienia, lub inne przychody wymienione w ustawach, mogą to być: uposażenie parlamentarzystów, stypendium stypendystów sportowych, czy zasiłek dla bezrobotnych⁸⁴. W praktyce przyjmuje się, maksymalny pułap przychodu, do którego nalicza się składkę. Takie rozwiązanie ma na celu ograniczenie wysokości wypłacanych świadczeń.

e) wiek emerytalny

Zaistnienie skutków ryzyka starości może przejawiać się w postaci faktycznej niezdolności świadczenia pracy, w skutek starości, lub też domniemanej niemożności zarobkowania na skutek osiągnięcia określonego wieku nazwanego wiekiem emerytalnym. Jest to wiek, który uprawnia do otrzymywania świadczenia emerytalnego. Należy podkreślić, że wiek emerytalny jest uprawnieniem, a nie przymusem „przejścia na emeryturę”, co zostało potwierdzone w orzecznictwie Sądu Najwyższego⁸⁵.

G. Uścińska zwraca uwagę na szereg uwarunkowań determinujących decyzję ustalającą wiek emerytalny. Ustalenie wieku, który uprawnia do otrzymywania świadczenia jest istotne zarówno z punktu widzenia ubezpieczonego jak i całego społeczeństwa, gdyż wiąże się i oddziałuje na inne polityki publiczne i determinuje zachowania społeczne. Określając granicę wieku emerytalnego należy brać pod uwagę kryteria zdrowotne wyrażające się, jako zdolność do świadczenia pracy, wysługę lat w pracy, czyli staż świadczenia pracy, kiedy pracownik podlegał ubezpieczeniu, sytuację na rynku pracy oraz perspektywy jej zmiany w krótki i długim okresie, a także strukturę demograficzną społeczeństwa i model rodziny w nim dominujący⁸⁶.

Ustalenie wieku emerytalnego jest trudnym do rozwiązania dylematem, który musi być rozpatrzony przez ustawodawcę. Akcentując cel zabezpieczenia emerytalnego, czyli zapewnienie dochodu, którego w związku z zaistnieniem skutków ryzyka starości człowiek nie jest zdolny sam osiągnąć, należy rozważyć, czy każdy, kto osiąga określony wiek spełnia ten

83 Jończyk J., Prawo zabezpieczenia społecznego, Warszawa 2006 r., str. 87

84 Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych Dz. U. z 1998 r. Nr 137, poz. 887, art.18

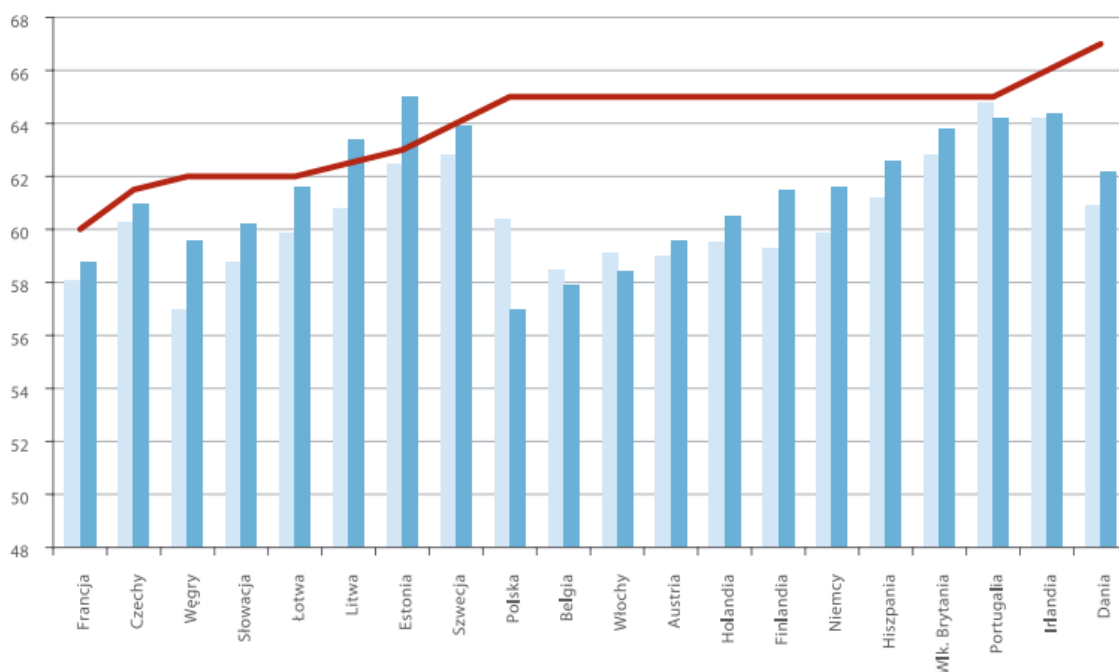
85 Jończyk J., Prawo zabezpieczenia społecznego, Warszawa 2006 r., str. 126

86 Uścińska G., Świadczenia z zabezpieczenia społecznego w regulacjach międzynarodowych, Warszawa 2005 r., str. 44 za: Konstytucja Belgii, Warszawa 1996 str. 206

fundamentalny postulat zabezpieczenia emerytalnego. Konieczne jest rozważenie czy osoba, która ukończyła dany wiek, uprawniający do świadczenia rzeczywiście nie jest zdolna do samodzielnego pozyskiwania dochodu ze świadczenia pracy. Takie założenie jest sprzeczne z praktyką, ale i systemem prawnym, który umożliwia pobieranie świadczenia i jednocześnie pracę emeryta. Traktując *de facto* zabezpieczenie emerytalne, jako polisę na dożycie wieku emerytalnego, a nie rzeczywiste świadczenie związane ze starością i brakiem możliwości samodzielnego zarobkowania.

Należy także odróżniać wiek emerytalny od wieku dezaktywacji zawodowej zwanego też rzeczywistym wiekiem opuszczania rynku pracy. Te dwie wartości różnią się od siebie pomimo silnej tendencji do rzeczywistego ich zrównania.

Wykres 1. Ustawowy wiek emerytalny 1998 i 2005, a wiek dezaktywacji zawodowej w 2006 r.



Źródło: MISSOC, Przecięty wiek dezaktywacji zawodowej

Powyższy wykres przedstawia porównanie ustawowego wieku emerytalnego w 1998 i 2005 roku w krajach europejskich a rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę, czyli wieku dezaktywacji zawodowej. Jedynie dwa kraje charakteryzuje wyższy rzeczywisty wiek przejścia na emeryturę niż wynosi wiek ustawowy. Niepokojące dane pokazują, że pomimo normy prawnej ustanawiającej wiek emerytalny na określonym poziomie w rzeczywistości nie jest on osiągany. Wynika to z możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę oraz świadczeń przed emerytalnych występujących w systemach. Takie zjawisko prowadzi do zbytniego obciążenia systemów emerytalnych gdzie osoba nie pracując nie odprowadza składek a pobiera świadczenie.

5. Zabezpieczenie emerytalne

Zabezpieczenie emerytalne jest częścią systemu zabezpieczenia społecznego i wychodzi naprzeciw skutkom ryzyka starości uniemożliwiającemu świadczenie pracy i otrzymywanie za nią wynagrodzenia. Zasady obowiązujące w systemach emerytalnych, a także sposoby obliczania wysokości świadczeń, zakres podmiotowy oraz warunki przyznania świadczeń określają zarówno akty prawa międzynarodowego jak i krajowe ustawy systemowe i rozporządzenia wykonawcze. Świadczeniem powiązanim z zabezpieczeniem emerytalnym jest „emerytura”, zwana czasami „rentą starczą”, a jej celem ma być dostarczenie środków potrzebnych do utrzymania się osobom, które ze względu na swój wiek, nie są zdolne do samodzielnego zarobkowania. Zabezpieczenie emerytalne, jako przedmiot działalności państwa oddziaływać może na inne sfery życia społecznego i gospodarki. Jest także uwarunkowane przez wiele zmiennych począwszy od zaszłości historycznych i kwestii demograficznych, poprzez czynniki społeczne i kulturowe, a kończąc na uwarunkowaniach gospodarczych.

Konstruując a także reformując system emerytalny należy uwzględnić zarówno bieżącą sytuację demograficzną jak i perspektywy jej zmiany. Na uwarunkowania demograficzne składają się zarówno cechy całego społeczeństwa jak i cechy grupy społecznych a także jednostek. Kluczowe uwarunkowania dotyczą struktury społeczeństwa, liczby ludności a także średniej i mediany wieku społeczeństwa, średniej długości życia oraz struktury społecznej według wieku. Te uwarunkowania istotnymi są zarówno stan zdrowia ludności, warunkujący liczbę zarówno aktywnych zawodowo jak i biernych. Nie mniej ważną cechą jest pozycja i sytuacja rodziny w społeczeństwie, a co za tym idzie poczucie solidarności międzypokoleniowej. Nie można zapomnieć również o wpływie migracji na liczbę ludności

oraz strukturę wiekową. Biorąc pod uwagę czynniki demograficzne wpływające na kształt systemu, a także będące potencjalnymi zagrożeniami dla niego, należy podejmując decyzję szczegółowo je analizować.

Ubezpieczenia emerytalne powinny być także rozpatrywane także, jako kategoria ekonomiczna. W procesie reformowania systemu emerytalnego nie można pomijać jego wpływu na gospodarkę, jednak nie może on być decydującą przesłanką o kształcie systemu, gdyż system nastawiony na zysk traci swoje społeczne podłoże i zatracą swoją istotę. Gromadzenie środków wiąże się z ich inwestowaniem a co za tym idzie ma wpływ na rozwój przedsiębiorstw i całej gospodarki. Wypłacanie świadczeń spełnia funkcję redystrybucyjną a co za tym idzie oddziałuje na konsumpcję. Sektor ubezpieczeniowy jest również ważnym pracodawcom w gospodarce.

6. Podmioty systemu zabezpieczenia emerytalnego

Podmioty systemu emerytalnego możemy podzielić na publiczne i prywatne, a także wyróżnić grupę płatników systemu. Wśród podmiotów publicznych wyróżniamy ministra właściwego do zadań zabezpieczenia społecznego w tym emerytalnego, państwową instytucję zarządzającą, państwowym funduszem celowym, a także organy kontroli i nadzoru oraz instytucje rzecznicze. Minister Pracy i Polityki Społecznej, który odpowiada przed parlamentem za realizację zadań związanych w ubezpieczeniami społecznymi i zaopatrzeniem społecznym, kwestie związane z funduszami emerytalnymi, kwestiami związanymi z pomocą społeczną i świadczeniami na rzecz rodziny, kwestiami związanymi z zabezpieczeniem społecznym kombatanów i osób represjonowanych, kwestiami związanymi z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego. W gestii Ministra pozostaje także nadzór nad ZUS oraz Prezesem Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych⁸⁷. Innym podmiotem publicznym jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych, który jest dysponentem Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. ZUS jest „państwową jednostką organizacyjną i posiada osobowość prawną”⁸⁸, orga-

87 Rozporządzenie Prezesa rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 roku w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Pracy i Polityki Społecznej

88 Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych Dz. U. z 1998 r. Nr 137, poz. 887 (z późniejszymi zmianami), art. 66 pkt. 1

nami ZUS są prezes ZUS, zarząd ZUS oraz Rada Nadzorcza ZUS. Do zadań prezesa ZUS należy kierowanie pracami Zakładu, a także koordynowanie współpracy z innymi urzędami administracji publicznej⁸⁹. Zakład realizuje usługi dla blisko 24 milionów klientów, a jego środki stanowią blisko 50% zasobów finansowych państwa⁹⁰, a także prowadzi Centralny Rejestr Członków Otwartych Funduszy Emerytalnych. Należy także zaznaczyć istotną rolę Funduszy Rezerwy Demograficznej, który powstał z powodu perspektywicznego spojrzenia na system emerytalny i wyzwania społeczno – demograficzne. Jest to państwowy fundusz celowy, który ma za zadanie gromadzić środki finansowe na tzw. „trudne czasy”, czyli sytuację, gdy niekorzystny wpływ na rynek pracy będą miały zmiany demograficzne⁹¹.

Kolejnym podmiotem publicznym jest Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, który jest państwowym funduszem celowym realizującym zadania z I – filara systemu emerytalnego⁹². Innymi funduszami oddziałującymi na system emerytalny są: Fundusz Rezerwy Demograficznej oraz Fundusz Emerytur Pomostowych. FRD powstał w 2002 roku, a celem jego działalności jest gromadzenie środków na wypłatę świadczeń emerytalnych, gdy nastąpią niekorzystne zmiany na rynku pracy po roku 2020. Fundusz jest zasilany ze składek, wynoszących 0,35% ze składki przekazywanej do ZUS oraz wpływów z prywatyzacji mienia państwowego⁹³. Z kolei FEP powstał w 2010 roku a jego celem jest finansowanie emerytur pomostowych. Środki Funduszu pochodzą ze składek płatników, dotacji budżetu państwa, i innych instrumentów Funduszu⁹⁴. Jeszcze innym podmiotem publicznym systemu związanym z kontrolą jest Komisja Nadzoru Finansowego. Zadania KNF koncentrują się wokół nadzorowania rynku finansowego i ubezpieczeniowego, podejmowania działań na rzecz prawidłowego funkcjonowania systemu oraz wydawanie licencji nadziałanie Powszechnych Towarzystw Emerytalnych. KNF bierze także udział w tworzeniu prawa w zakresie finansów i ubezpieczeń⁹⁵.

Szczególnym „podmiotem” mającym wpływ na kształtowanie regulacji prawnych w dziedzinie zabezpieczenia emerytalnego jest Trójstronna Komisja ds. Społeczno – Gospodarczych, będąca instytucją dialogu społecznego i miejscem zabierania głosu w sprawach gospodarczych i społecznych przez partnerów społecznych⁹⁶. Działalność Komisji przejawia się w opiniowaniu projektów ustaw oraz szukaniu konsensusu w tworzeniu prawa.

89 Ibidem, art. 73 pkt. 3

90 Baza wiedzy ZUS, <http://www.zus.pl/default.asp?p=2&id=2> stan na 1.05.2012 r.

91 Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych Dz. U. z 1998 r. Nr 137, poz. 887, art. 58

92 Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych Dz. U. z 1998 r. Nr 137, poz. 887, art. 51 - 57

93 Ibidem, , art. 61

94 Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych, art. 29-31

95 Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym, Dz. U. z 2006 r. Nr 157, poz. 1119

96 Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r., o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno – Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz. U. 2001. 100.1080)

Wśród podmiotów niepublicznych biorących udział w działalności systemu emerytalnego wyróżniamy instytucje zarządzające i administrujące, fundusze emerytalne oraz konta i rachunki, na których zapisywane są zgromadzone środki, a także instytucje wypłacające świadczenia. Do podmiotów prywatnych, lub niepublicznych uczestniczących w systemie emerytalnym zaliczamy Powszechnie Towarzystwa Emerytalne będące spółkami akcyjnymi powołanymi by zarządzać i administrować Otwartymi Funduszami Emerytalnymi. Głównym zadaniem PTE jest tworzenie i zarządzanie funduszami emerytalnymi⁹⁷. Natomiast OFE, które również posiadają osobowość prawną stanowią odrębną masę majątkową, która jest zarządzana i administrowana przez PTE. Celem OFE jest gromadzenie i pomnażanie środków zbieranych przez ubezpieczonych w ramach II filara systemu emerytalnego. Uczestnictwo w OFE jest obowiązkowe dla osób urodzonych po 31. grudnia 1968 roku, a także fakultatywnie urodzeni między 31. grudnia 1948 i 1. stycznia 1969 roku. Otwarte Fundusze Emerytalne należą do kapitałowej części systemu emerytalnego⁹⁸. Do podmiotów niepublicznych należy także Izba Gospodarcza Towarzystw Emerytalnych powołana jako organizacja samorządu gospodarczego, będąca reprezentantem interesów organizacji w niej zrzeszonych. Działa na podstawie ustawy z dnia 30 maja 1989r. o izbach gospodarczych oraz statutu, a jej zadania w systemie ograniczają się do tworzenia warunków rozwoju towarzystw emerytalnych oraz formułować opinie o zjawiskach zachodzących na rynku funduszy emerytalnych i w działalności towarzystw⁹⁹.

Jeszcze innym podmiotem, który funkcjonuje w ramach systemu emerytalnego są Dobrowolne Fundusze Emerytalne, których zadaniem jest prowadzenie IKE oraz IKZE. DFE funkcjonują od 1. stycznia 2012 roku, więc nie ma jeszcze danych na temat ich działalności¹⁰⁰.

Kolejnymi podmiotami funduszu są podmioty nie posiadające osobowości prawnej, ale odgrywające istotną rolę w funkcjonowaniu systemu emerytalnego. Indywidualne Konto Emerytalne jest „wyodrębnionym zapisem w rejestrze uczestników funduszu emerytalnego”¹⁰¹. Innym sposobem oszczędzania w III filarze systemu jest Indywidualne Konto Zabezpieczenia Emerytalnego, które zaczęło funkcjonować od 1. stycznia 2012 roku. Różnica między IKE a IKZE polega na preferencji podatkowej, w podatku PIT, jaką uzyskuje ubezpieczony

97 Ustawa o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych Dz.U. z 2004 r. Nr 159, poz. 1667 art. 27-52

98 Ibidem, art. 2-26

99 Ustawa z dnia 30 maja 1989r. o izbach gospodarczych Dz. U. z dnia 8 czerwca 1989 r.

100Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych Dz. U. z 1998 r. Nr 137, poz. 887, art. 2 pkt. 3

101 Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o indywidualnych kontach emerytalnych Dz.U. z 2004 r. Nr 116, poz. 1205, art. 2 pkt. 3

gromadzący środki na Indywidualnym Koncie Zabezpieczenia Emerytalnego¹⁰². Podmiotami, które miały wypłacać świadczenia ze środków zgromadzonych w OFE miały być Zakłady Emerytalne jednak ich powstanie w związku z reformami stoi pod znakiem zapytania.

Aby system emerytalny mógł funkcjonować oprócz podmiotów publicznych i prywatnych w nim uczestniczących musi przede wszystkim być stworzony dla płatników składek, czyli podmiot opłacający składkę. Ustawa systemowa z 1998 roku w art. 4 enumeratywnie wymienia wszystkie podmioty, które mogą być płatnikami składek: pracodawca, ubezpieczony, jednostka wypłacająca świadczenia socjalne, Kancelaria Sejmu, duchowny nie będący członkiem zakonu, jednostka organizacyjna podległa Ministrowi Obrony Narodowej, ośrodek pomocy społecznej, powiatowy urząd pracy, podmiot wypłacający stypendium sportowe, minister właściwy do spraw finansów publicznych oraz dyrektor izby celnej, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, osoba prowadząca pozarolniczą działalność, Biuro Terenowe Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, podmiot, w którym jest pełniona służba, wójt, burmistrz lub prezydent miasta¹⁰³.

W końcu najważniejszym podmiotem systemu emerytalnego jest ubezpieczony, czyli „osoba fizyczna podlegająca, chociaż jednemu z ubezpieczeń społecznych¹⁰⁴”, która po spełnieniu kryteriów staje się świadczeniobiorcą – emerytem.

Przedstawiając podmioty funkcjonujące w systemie ubezpieczenia emerytalnego należy jeszcze wspomnieć o Rzeczniku Ubezpieczonych, powołanym rozporządzeniem przez Prezesa Rady Ministrów w 2003 roku, którego zadaniem jest reprezentowanie interesów ubezpieczonych, które jest realizowane poprzez opiniowanie projektów ustaw, występowanie do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy oraz zwracanie się i postulowanie do właściwego Ministra w sprawach ubezpieczonych¹⁰⁵. Przy RU funkcjonuje polubowny Sąd ds. ubezpieczeń, a także Rada Ubezpieczonych.

7. Zasady systemu emerytalnego

102 Ustawy o indywidualnych kontach emerytalnych z dnia 20 kwietnia 2004 r. Dz.U. z 2004 r. Nr 116, poz. 1205

103 Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych Dz. U. z 1998 r. Nr 137, poz. 887, art.4

104 Ibidem, art. 2 pkt. 4

105 Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych art. 26 ust. 4 pkt 2

Każdy system emerytalny opiera się na fundamencie aksjologicznym, którego przesłaniem jest konieczność zabezpieczenia bytu człowieka w trakcie całego jego życia. Z tego fundamentu wartości takich jak: solidarność międzypokoleniowa, sprawiedliwość społeczna, czy pokój społeczny i podnoszenie, jakości życia. Wobec tego systemy zabezpieczenia społecznego, a więc także powszechne systemy emerytalne cechują się wspólnymi zasadami, które wpływają na poziom bezpieczeństwa socjalnego są to:

- zasada przezorności, mówiąca o konieczności oszczędzania w celu zabezpieczenia przyszłych skutków ryzyk społecznych. Celem tej zasady jest motywacja do samodzielnego dbania o zabezpieczenie środków finansowych na wypadek zajścia skutków ryzyk społecznych.

- zasada powszechności – mówiąca, że zasady podlegania systemowi są jednakowe dla wszystkich pracujących obywateli. Zasada ta realizowana jest w celu obejmowania ubezpieczeniem największej liczby pracujących. Od tej zasady bardzo często stosowane są wyjątki zależne od charakteru wykonywanej pracy, miejsca wykonywania pracy, czy specyfiki trybu powołania na stanowisko.

- zasada obowiązkowego podlegania ubezpieczeniom – stanowiąca, że od uczestnictwa w systemie nie można dobrowolnie odstąpić czy zrezygnować z uczestnictwa w obowiązkowej części systemu. Celem tej zasady jest objęcie największej grupy pracowników i utrzymanie ich w systemie, które będzie skutkowało prawem do świadczenia emerytalnego, co będzie zaspokajać potrzeby przyszłego emeryta.

- zasada gwarantowania wypłaty świadczeń przez skarb państwa – stanowiącej o bezpieczeństwie systemu i „pewności” wypłaty świadczeń. Celem tej zasady jest zapewnienie stabilności funkcjonowania systemu, stabilności wypłat świadczeń, a także społecznie akceptowanych ram finansowych, w jakich system emerytalny funkcjonuje

- zasada równego traktowania, która polega na zakazie stosowania praktyk dyskryminacyjnych i konieczności równego traktowania ubezpieczonych bez względu na wiek, płeć, religię czy inne cechy. W literaturze coraz częściej podkreśla się, że każdemu pracownikowi wykonującemu pracę powinna przysługiwać możliwość uczestnictwa w systemie zabezpieczenia społecznego, które będzie wpływało na poziom życia ubezpieczonego.

- zasada ekwiwalentności, mówiąca o roszczeniowości prawa do świadczenia powstającego na skutek wypełnienia okresów ubezpieczenia, opłacania składek, a także innych wymagań ustanowionych w systemie emerytalnym. Celem tej zasady jest przekonanie ubezpieczonych odkładających środki z bieżącej konsumpcji na przyszłe świadczenie emerytalne poprzez zapewnienie powiązania między gromadzonymi składkami a przyszłym świadczeniem, które będzie wypłacane emerytom¹⁰⁶.

Rozdział III Ewolucja polskiego systemu emerytalnego

Analizując powszechne systemy emerytalne należy przyjąć kryteria, według których będą charakteryzowane, oceniane i porównywane. Na potrzeby niniejszej pracy przyjęto, że systemy emerytalne opisywane będą zarówno od strony uwarunkowań: historycznych, demograficznych, ekonomicznych, społecznych i politycznych jak i od strony kryteriów systemu: zakres podmiotowy i przedmiotowy, charakter świadczeń, warunki nabycia prawa do świadczeń, wysokości świadczeń i poziomu zastępowalności utraconego dochodu. Opisywane systemy emerytalne krajów europejskich będą porównywane z punktu widzenia organizacji i teorii systemu, sposobu gromadzenia środków i finansowania świadczeń oraz podmiotów funkcjonujących i oddziałujących na system emerytalny, a przede wszystkim z punktu widzenia zmian w nich wprowadzanych w okresie obecnego kryzysu. Głównym celem charakterystyki systemów jest przedstawienie kierunków zmian wprowadzonych w odpowiedzi na skutki kryzysu gospodarczego po 2008 roku, a także przedstawienie dalszych proponowanych zmian. Niniejsza praca obejmuje powszechne systemy emerytalne, ale uwzględnia przemiany zachodzące w definiowaniu powszechności systemu jak i wyłączeniu grup ubezpieczonych. Najszerzej opisanym systemem emerytalnym w pracy jest, z wiadomych względów, polski system emerytalny, możliwie szeroko i szczegółowo są także scharakteryzowane systemy: Węgier, Czech, Łotwy, Bułgarii, Chorwacji i Ukrainy.

106 Supińska J., Wartości i zasady polityki społecznej, w: Firlit-Fesnak G., Szyłko-Skoczny M., Polityka społeczna, Warszawa 2007

1. Polski system emerytalny w II RP

Charakteryzując system emerytalny Polski po 1918 roku, należy zacząć od uwarunkowań historycznych silnie determinujących jego kształt. Jeszcze w okresie zaborów, na ziemiach polskich funkcjonował system ubezpieczeń społecznych. W zaborze pruskim był to system Bismarckowski, w Galicji jedynie pracownicy umysłowi objęci byli ubezpieczeniem emerytalnym, a w zaborze rosyjskim system emerytalny nie istniał¹⁰⁷. Pomimo podpisania przez Polskę deklaracji wstąpienia do MOP polityka społeczna i zabezpieczenie społeczne nie należało do głównych zmartwień klasy politycznej i opinii społecznej. Do 1934 roku funkcjonowało pięć instytucji zajmujących się zabezpieczeniem społecznym, które w tymże zostały połączone w Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Stworzone zostały dwa systemy: dla pracowników umysłowych oraz dla robotników. W ramach ZUS powstały dwa analogiczne fundusze. Składka w systemie emerytalnym pracowników umysłowych wynosiła 8% a w robotniczym 5,2% - płacona w równych częściach przez pracownika i pracodawcę¹⁰⁸. Systemy różniły się także wysokością świadczeń, grupą uprzywilejowaną byli pracownicy umysłowi, których świadczenia wynosiło nawet 100% podstawy wymiaru, świadczenie robotnika składało się z dwóch części: zasadniczej 10-15% przeciętnego zarobku oraz indywidualnej zależnej od stażu pracy¹⁰⁹. W. Muszalski zauważa, że włączenie robotników do systemu emerytalnego odbyło się kosztem obniżenia świadczeń w przypadku choroby¹¹⁰.

Z. Czepulis – Rutkowska twierdzi, że systemu emerytalnego przed II wojną światową nie można oceniać, gdyż funkcjonował zaledwie 6 lat, dostrzega jednak rozszerzenie zakresu podmiotowego systemu, a także duże zróżnicowanie wysokości świadczeń¹¹¹. Należy jednak podkreślić, że w 1938 roku ubezpieczonych w systemie emerytalnym było nieco ponad 2 miliony robotników i 300 tysięcy pracowników umysłowych¹¹². Zauważanie wymaga także fakt nie uczestniczenia w systemie powszechnym funkcjonariuszy administracji państwowej, nauczycieli, wojskowych, kolejarzy, pocztowców, pracowników samorządu terytorialnego,

107 Czepulis – Rutkowska Z., Systemy emerytalne a poziom zabezpieczenia materialnego emerytów, Warszawa 2000 r. str. 64

108 Mackiewicz – Golnik L. Podstawy finansowania ubezpieczeń społecznych, Łódź 1982 r.

109 Piątkowski M., Dwudziestolecie międzywojenne – ubezpieczenie emerytalne, w: Rozwój ubezpieczeń społecznych, Wrocław 1991 r.

110 Muszalski W., Ubezpieczenie społeczne podręcznik akademicki, Warszawa 2004 r. str 55-56

111 Czepulis – Rutkowska Z., Systemy emerytalne a poziom zabezpieczenia materialnego emerytów, Warszawa 2000 r. str. 66

112 Mały rocznik statystyczny 1939 r. str. 258

którzy korzystali z odmiennych uprawnień przysługujących im na mocy odrębnych przepisów branżowych¹¹³.

1.2 System emerytalny w Polsce po II wojnie światowej

Po II - ej wojnie światowej odradzające się państwo pod wpływem nowej ideologii zmuszone było zrewidować system emerytalny. Zlikwidowany został system lokat kapitałowych, na którym opierał się system przedwojenny, a wprowadzony został system repartycyjny, którego głównym założeniem było pokrywanie świadczeń z bieżących wpływów budżetowych. Z. Radzimowski zauważa, że w 1949 roku wysokość składki na zabezpieczenie emerytalne uzależniona była od rodzaju zakładu pracy i wynosiła: 22% od państwowych zakładów pracy, 25,75% od zakładów uspołecznionych oraz 30% od nieuspołecznionych¹¹⁴. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że wraz z postępującym upadkiem gospodarki centralni planowej rosła wysokość składki aż do 43% podstawy wymiaru w 1987 roku.

Z. Czepulis – Rutkowska zwraca uwagę także na pozytywne cechy funkcjonowania systemu emerytalnego takie jak rozszerzenie zakresu podmiotowego systemu. W 1953 roku do systemu emerytalnego włączeni zostali robotnicy rolni, którzy zostali pominięci w systemie przedwojennym, w latach 60 –tych do uczestnictwa w systemie dopuszczono także pracowników nie najemnych oraz grupy należące do sektora prywatnego oraz rzemieślników, a w 1973 roku także twórców. W 1977 roku system objął rolników indywidualnych, pod warunkiem, że byli gospodarzami swoich gospodarstw. Jednak już pięć lat później zakres został rozszerzony na członków rodzin pracujących w gospodarstwach rolnych¹¹⁵. W swoich rozważaniach o systemie emerytalnym w okresie Polski Ludowej wyróżnia trzy etapy wzrostu wysokości świadczeń: do połowy lat 50 –tych – stopa zastąpienia mniej niż 20% wynagrodzenia, od połowy lat 60 –tych – stopa zastąpienia około 40% wynagrodzenia, lata 70- te i 80- te stopa zastąpienia 45%-50% wynagrodzenia¹¹⁶. Należy także podkreślić, że w wyniku nacisków „Solidarności” od 1982 roku zaczęły być wypłacane tzw. rekompensaty dla emerytów i rencistów w wysokości 1000 zł jako dodatek do świadczenia.

113 Muszalski W., Ubezpieczenie społeczne podręcznik akademicki, Warszawa 2004 r. str 58

114 Radzimowski Z., System finansowy ubezpieczeń społecznych w: Rozwój ubezpieczeń społecznych, Wrocław 1991 r.

115 Czepulis – Rutkowska Z., Systemy emerytalne a poziom zabezpieczenia materialnego emerytów, Warszawa 2000 r. str. 69

116 Ibidem, str. 72

Wiek emerytalny uprawniający do uzyskania świadczenia wynosił przez cały okres PRL 65 lat dla mężczyzn i 60 lat dla kobiet. Funkcjonowały także odstępstwa od tego kryterium przyznawania świadczeń. W 1949 roku Karta Górnika obniżyła wiek emerytalny do 55 lat, w 1968 roku obniżono wiek emerytalny dla wdowy, a w latach 1983-1985 sformułowano katalog zawodów uprawnionych do przechodzenia na emeryturę o pięć lat wcześniej niż wynosił podstawowy wiek emerytalny¹¹⁷.

O braku koncepcji istnienia i funkcjonowania systemu emerytalnego w okresie PRL może świadczyć fakt, że w 1955 roku ZUS został zlikwidowany a jego obowiązki przejęło Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej, związki zawodowe i rady narodowe, jednak już pięć lat później ZUS został reaktywowany. Upadek PRL i gospodarki centralnie planowanej oznaczał także załamanie systemu emerytalnego i brak poczucia bezpieczeństwa socjalnego. Dekada lat 80 –tych skończyła się kryzysem całego systemu gospodarczego a co za tym idzie także systemu emerytalnego, w którym zmiany nastąpiły już na początku lat 90- tych.

Podsumowując okres PRL w sferze zabezpieczenia emerytalnego należy zaznaczyć, że w 1989 roku ubezpieczonych było blisko 15 milionów Polaków, a świadczenia emerytalne pobierało blisko 2,5 miliona osób¹¹⁸, co można uznać, za kamień milowy w procesie objęcia osób pracujących powszechnym system zabezpieczenia społecznego i budowania bezpieczeństwa społecznego obywateli.

3. Dotychczasowy powszechny system emerytalny w Polsce

Obciążona nadmiernie gospodarka, brak stabilności politycznej lat 90 –tych, a także mnogość koncepcji ścieżki rozwoju kraju, wzrost bezrobocia oraz ubożenie społeczeństwa nie służyły tworzeniu nowego systemu emerytalnego. Powstawanie instytucji rynkowych, prywatyzacja, a także otwarcie gospodarki na świat i wprowadzenie wymiennej waluty można z całą pewnością uznać, jako czynniki sprzyjające rozwojowi nowego systemu emerytalnego. M. Żukowski zauważa, że system emerytalny w okresie transformacji służył absorpcji znaczącej części bezrobotnych, zwalnianych w skutek prywatyzacji, co powodowało gwałtowny wzrost liczby emerytów i konieczność wypłacania im świadczeń emerytalnych¹¹⁹.

117 Muszalski W., Ubezpieczenie społeczne podręcznik akademicki, Warszawa 2004 r. str 102-103

118 Żukowski M., Wieloaspektowe systemy zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej i Polsce: między państwem a rynkiem, Poznań 1997 r. str. 142

119 Ibidem, str.142

Tzw. „stary” powszechny system emerytalny opierał się na ustawie z 28 kwietnia 1986 o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych. Ubezpieczeniu podlegali wszyscy pracownicy¹²⁰, a każdy ubezpieczony posiadał legitymację ubezpieczeniową, która uprawniała do świadczeń. Art 33. ustawy stanowił, że „składki na ubezpieczenie społeczne pracowników opłacają zakłady pracy z własnych środków za okres trwania ubezpieczenia społecznego każdego pracownika”¹²¹ co powodowało duże koszty pracy. W latach 90- tych składka emerytalna wzrosła z 38% wynagrodzenia w latach 80 – tych do 45% wynagrodzenia. Ustawa wprowadzała także ustanowienie maksymalnej podstawy wymiaru równej 250% średniej płacy, co miało na celu zmniejszenie nadużyć związanych z wyliczaniem wysokości świadczenia. Jednak mimo to Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, żeby pokryć wypłatę bieżących świadczeń, musiał być corocznie dotowany przez budżet państwa kwotą 16 miliardów złotych. Zakładano, że powstała w ten sposób luka w systemie emerytalny wypełnią wpływy z prywatyzacji, jednak w praktyce system był obciążeniem finansów publicznych kraju.

Prawo do nabycia świadczenia na dotychczasowych zasadach zależy od spełnienia jednocześnie warunku wielu emerytalnego 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn, a także stażu pracy 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn. W systemie istniały jednak liczne wyjątki od tego przepisu, zarówno dotyczące branży zatrudnienia, która zdołała sobie „wywalczyć” specyficzne zasady. Na mocy ustawy rewaloryzacyjnej wprowadzono sposób naliczania świadczeń, który zawierał część socjalną oraz część indywidualną. Część socjalna stanowiła 24% kwoty bazowej, która ustalona została, jako średnie wynagrodzenie. Był to przejaw redystrybucyjnej działalności państwa i miał gwarantować minimalne świadczenie emerytalne. Kwotą bazową początkowo było przeciętne wynagrodzenie, jednak jego wzrost powodowany m.in. wzrostem inflacji wymusza zmianę definicji kwoty bazowej, którą określono, jako średnie wynagrodzenie netto¹²². Natomiast część indywidualna zależała od liczby okresów składkowych i nieskładkowych pomnożonych przez odpowiednią stopę procentową. Do okresów składkowych zaliczano okresy ubezpieczenia, czyli na przykład okres pracy na podstawie umowy o pracę, czynnej służby w Wojsku Polskim, czy też pobierania zasiłku macierzyńskiego w przypadku kobiet. Do okresów nieskładkowych zaliczono natomiast okresy, za które nie zostały pobrane składki emerytalne, na przykład okres pobierania zasiłku chorobowego, opiekuńczego, świadczenia rehabilitacyjnego, czy

120 Ustawa z dnia 28 kwietnia 1986 o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych art. 4

121 Ibidem, art. 33

122 Czepulis Rutkowska Z., Systemy emerytalne a poziom zabezpieczenia materialnego emerytów, Warszawa 2000 r. str. 102

okres nauki w szkole wyższej, pod warunkiem ukończenia tej nauki, w wymiarze określonym w programie studiów.¹²³ Przyjęto, że podstawę wymiaru za każdy rok okresów składkowych mnoży się przez 1,3% a za każdy okres nieskładkowy przez 0,7%.

$$\text{emerytura} = 0,24 \times \text{BZ} + 0,013 \text{ P} \times \text{OS} + 0,007 \text{ P} \times \text{ON}$$

gdzie:

BZ - kwota bazowa (średnie wynagrodzenie w gospodarce za poprzedni kwartał),

P - podstawa wymiaru emerytury

OS – okresy składkowe, a **ON** - okresy nieskładkowe

W literaturze przedmiotu taki system nazywa się systemem o zdefiniowanym świadczeniu. Nie stwarzał on jednak bodźców zachęcających do samodzielnego oszczędzania, a ciężar odpowiedzialności silnie spoczywał na państwie. Należy pokreślić, że oprócz tak wyliczanej emerytury funkcjonowało jeszcze świadczenie zwane „emeryturą minimalną”, niezależne od wartości wpłaconych składek, pełniące funkcję ochrony poziomu życia najuboższych. Eksperti z Forum Obywatelskiego Rozwoju zwracają także uwagę na liczne przywileje w „starym” systemie emerytalnym, co wskazują, jako wadę systemu, sprzeczną z zasadą równości. Ich zdaniem system ten zachęcał do wcześniejszego odchodzenia z rynku pracy a także prowadził do powiększania deficytu finansowego systemu, który w 2010 roku miał wynieść 4% PKB¹²⁴.

Z. Czepulis – Rutkowska dynamiczny wzrost wydatków emerytalnych w pierwszych latach III RP argumentuje początkowym podniesieniem wysokości świadczeń, a także ciągłej indeksacji świadczeń i zwiększania liczby uprawnionych do otrzymywania świadczenia. Dostrzega jednak, że nie wiązało się to z procesem starzenia społeczeństwa a ze świadomą polityką państwa, które wypychało na emeryturę swoich obywateli, pozostających ciągle w wieku produkcyjnym. Największy skok wydatków nastąpił w 1991 roku o blisko 20 %

Tabela 2. Ubezpieczeni w latach 90-tych

Rok	Emerytury w tys	Wzrost (1990 r. = 100)	Stopa zastąpienia	Ubezpieczeni w tys

123 ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent (Dz. U. Nr 104, poz. 450 ze zm.) art. 6

124 FOR, Reforma emerytalna a finanse publiczne w Polsce,

<http://www.for.org.pl/upload/File/raporty/RaportFORReformaemerytalnaafinansepublicznepolsceFINAL.pdf> stan na 23.12.2011 r.

1991	2633	118,2	b.d	13 628
1992	2826	126,9	b.d	13 248
1993	2919	133,9	b.d	12 732
1995	3046	136,8	69,2%	12 935
1996	3127	140,4	67,8%	13 177
1997	3204	143,9	67%	13 091
1998	3303	148,3	65%	12 704

Źródło: ZUS

Wzrost liczby wypłacanych emerytur, szedł w parze z obniżaniem stopy zastępowalności wynagrodzenia, co w dłuższym okresie prowadziło do ubożenia świadczeniobiorców, przy stale rosnących wydatkach na system emerytalny i względnie utrzymującej się liczbie ubezpieczonych

Charakterystyczną cechą systemu było także wiele przywilejów i odrębnych przepisów regulujących zabezpieczenie emerytalne grup społecznych. Taki stan rzeczy argumentowany był specyfiką wykonywanych zawodów i trudnymi warunkami pracy. Teza o konieczności wyodrębnienia pewnych zawodów z powszechnego systemu emerytalnego wydawała się być do obronienia i zyskiwała na społecznym uznaniu w latach późniejszych, czego efektem było wprowadzenie emerytur pomostowych. Kwestią kontrowersyjną natomiast pozostał katalog zawodów objętych odrębnymi przepisami emerytalnymi. Zmiany wymagał nie tylko sposób obliczania wysokości świadczenia emerytalnego, ale także sposób odkładania na emeryturę i włączenie pracowników w partycypowanie w ich przyszłych świadczeniach.

4. Reforma emerytalna z 1999 roku

Zmiana systemu emerytalnego dokonał się w 10 lat po transformacji systemowej w Polsce. Reforma ubezpieczeń społecznych należała do pakietu czterech reform przygotowanych przez rząd Jerzego Buzka. Jej celem było ograniczenie wydatków

publicznych związanych z wypłacaniem świadczeń emerytalnych, a także silnym naciskiem społecznym związanym z wysokim poziomem bezrobocia oraz rosnącym poziomem ubóstwa gospodarstw domowych emerytów, a także nowymi wymaganiami demograficznymi¹²⁵. W tym celu zdecydowano się obniżyć koszty pracy związane z opłacaniem składki na ubezpieczenie emerytalne, które obciążały pracodawcę i nałożyć obowiązek współ płacenia składki na pracownika.

Celem zmian było zagwarantowanie wypłacania świadczeń w chwili przejścia na emeryturę i odciążenie systemu finansów publicznych. Główną zmianą było wprowadzenie kapitałowego sposobu finansowania systemu emerytalnego. Wprowadzona reforma zakładała przejście z systemu o zdefiniowanym świadczeniu do systemu o zdefiniowanej składce. Była to kluczowa zmiana z punktu widzenia finansów publicznych i systemu emerytalnego, której celem było ograniczenie konieczności partycypowania budżetu państwa w systemie emerytalnym. Reforma wprowadzała podział na trzy grupy ubezpieczonych, w zależności od daty urodzenia:

- osoby urodzone przed 1 I 1949 r. – emerytura w oparciu o przepisy tzw. „starego” systemu emerytalnego, przyznając prawo do emerytury powszechnej, emerytury w obniżonym wieku, emerytury przy niepełnym stażu pracy, emerytury wcześniejszej
- osoby urodzone pomiędzy 31 XII 1948 r. a 1 I 1969 r. – fakultatywne objęcie nowym systemem, osoby te mogły zdecydować czy chcą pozostać w starym systemie, czy przystąpić do otwartych funduszy emerytalnych
- osoby urodzone po 1 stycznia 1969 r. – nowy system, obowiązkowe odkładanie części składki w Otwartych Funduszach Emerytalnych, osoby te otrzymają jedną emeryturę ze środków zgromadzonych w ZUS i otwartych funduszach emerytalnych.

Taki podział umożliwiał stopniowe wprowadzanie zmian systemowych zmierzających w kierunku systemu kapitałowego opartego na zdefiniowanej składce i włączającego do odpowiedzialności za funkcjonowanie systemu nie tylko państwo i pracodawcę, ale także ubezpieczonego, poprzez współ opłacanie składki na ubezpieczenie emerytalne. Należy zauważyć, że pierwsze świadczenia w ramach systemu wypłacane według nowych zasad

125 FOR, Reforma emerytalna a finanse publiczne w Polsce,
[http://www.for.org.pl/upload/File/raporty/RaportFORReformaemerytalnaafinansepublicznePolsceFINAL.p](http://www.for.org.pl/upload/File/raporty/RaportFORReformaemerytalnaafinansepublicznePolsceFINAL.pdf)
[df](http://www.for.org.pl/upload/File/raporty/RaportFORReformaemerytalnaafinansepublicznePolsceFINAL.pdf) str. 15 stan na 1.05.2012 r.

zaczęły być wypłacane od 2009 roku, gdy pierwsze osoby ubezpieczone w systemie uzyskały prawo do emerytury.

J. Jończyk twierdzi, że reforma zerwała z tradycją zabezpieczenia społecznego, jako wyrazu solidarności międzypokoleniowej pojmowanej, jako gwaranta bezpieczeństwa socjalnego. Jego zdaniem zmiany wprowadzone z dniem 1 stycznia 1999 roku były *de facto* i *de iure* wprowadzeniem nowego systemu a nie reformą starego¹²⁶. W literaturze przedmiotu można spotkać także pogląd, że fakt odkładania własnych funduszy na indywidualnych kontach oraz późniejsze wypłacanie świadczeń z tych środków nie spełnia wymogów zabezpieczenia społecznego, przez co jest sprzeczny z art. 67 Konstytucji „obywatele po osiągnięciu wieku emerytalnego mają prawo zabezpieczenia społecznego¹²⁷”. T. Zieliński podkreśla, że „reforma emerytalna” z 1999 roku całkowicie zaprzeczyła socjalnemu podejściu do skutków ryzyka starości i została zastąpiona przez „samopomoc indywidualną” przejawiającą się w „neoliberalnym II fialrze”¹²⁸. Z faktem przeniesienia odpowiedzialności na ubezpieczonego trudno się nie zgodzić, należy jednak podkreślić ówczesną potrzebę zmobilizowania obywateli do samodzielnego odkładania na starość oraz do zwiększenia świadomości społecznej w kwestii emerytur i starości. W zmianach z 1999 roku widać wyraźnie przeniesienie ciężaru zabezpieczenia ze społeczeństwa na jednostkę, jednak przed zmianami, obywatele prawie w ogóle nie ponosili ciężaru przyszłego świadczenia a ich postawa zdawała się być nader roszczeniową. Wydaje się, że osiągnięty wówczas konsensus społeczny był mocnym fundamentem do zmian a uzasadnienie ustawodawcy było wystarczające do uznania reformy za społecznie pożądaną.

Reforma przewidywała podział ubezpieczonych na grupy wiekowe, które różnicował sposób podlegania zasadom systemu. Dotychczasowym systemem emerytalnym objęte są osoby urodzone przed 1 stycznia 1949 roku, a także osoby urodzone po 31 grudnia 1948 a przed 1 stycznia 1969 roku, które w drodze wyboru zdecydowały się na uczestnictwo w systemie na „starych” zasadach. Otrzymują oni świadczenie wypłacane przez ZUS, a najmłodszy z ubezpieczonych w ramach tego systemu nabędzie prawa do świadczenia emerytalnego w 2034 roku. Należy podkreślić, że wysokość tego świadczenia obliczana będzie na podstawie nowych zasad uczestnictwa w systemie. Natomiast, jeżeli ubezpieczony urodzony między 31 grudnia 1948 a 1 stycznia 1969 roku zdecydował się na przystąpienie do OFE będzie otrzymywał świadczenie z ZUS oraz z wybranego przez siebie funduszu.

126 Jończyk J., Nowe prawo emerytalne, PiP, Warszawa 1999 r. nr 7 str. 35

127 Konstytucja RP art. 67

128 Zieliński T., Nowe emerytury – samo ubezpieczenie na starość w: Bińczyńska – Majewska T., Konstrukcje prawa emerytalnego, Kraków 2004 za: Kowalik T., Przegląd 25 marca 2003 str. 46

Reforma wprowadziła także umowny podział systemu emerytalnego na trzy filary: pierwszy repartycyjny organizowany przez państwo, powszechny i obowiązkowy, oparty na składkach, zarządzany przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, w którym państwo gwarantuje najniższe świadczenie, drugi filar inicjowany przez podmioty prywatne, będący wyrazem włączenia przedsiębiorstw finansowych do systemu zabezpieczenia emerytalnego, również obowiązkowy i również oparty na składce i metodzie kapitalizacyjnej, administrowany przez prywatne przedsiębiorstwa, trzeci filar – dobrowolny obejmujący różnego rodzaju metody oszczędzania i będący formą indywidualnej przezorności i myśleniu o przyszłości, dodatkowy, oparty na składkach i kapitalizacji zebranych środków nieposiadający państwowej gwarancji wypłaty świadczeń, administrowany przez podmioty prywatne. G. Uścińska zwraca uwagę na zabezpieczanie przez pierwszy filar jedynie podstawowych środków na zaspokojenie potrzeb, co oznacza, że w celu uzyskania wyższego świadczenia emerytalnego promowane jest samodzielne oszczędzanie i odkładanie środków na przyszłą konsumpcję.

„Nowym” powszechnym system emerytalnym objęte są obowiązkowo osoby fizyczne urodzone po 1 stycznia 1969 roku, będące ubezpieczonymi w myśl art. 6 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz członkowie rodziny po ubezpieczonym, któremu przysługiwało prawo do świadczeń pieniężnych w ramach ubezpieczenia¹²⁹. Istnieje także instytucja dobrowolnego uczestnictwa w systemie ubezpieczeń społecznych, która przysługuje małżonkom pracowników skierowanych do pracy w przedstawicielstwach dyplomatycznych i konsularnych, studentom i doktorantom, alumnom seminariów duchownych, nowicjuszom, postulantom i juniorystom do ukończenia 25. roku życia, a także osobom odbywającym staż adaptacyjny w zawodach regulowanych¹³⁰. Art. 10 ustawy przyznaje także możliwość kontynuowania okresu podlegania ubezpieczeniu, osobom, które były objęte obowiązkowo, lub dobrowolnie systemem ubezpieczeń społecznych, gdy okres podlegania temu ubezpieczeniu wynosił ponad 10 lat¹³¹. G. Uścińska uznaje, że istniejący w polskim systemie emerytalnym zakres podmiotowy ubezpieczenia jest bardzo szeroki i spełnia wymogi Konwencji MOP nr 102, Konwencji MOP nr 128 (art. 16) oraz Zrewidowanego Kodeksu Zabezpieczenia Społecznego¹³².

Tabela 3. Uczestnictwo w systemie w zależności od daty urodzenia

129 Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych art. 2

130 Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych Dz. U. z 1998 r. Nr 137, poz. 887, art. 7

131 Ibidem, str. 10

132 Uścińska G., Świadczenia z zabezpieczenia społecznego w regulacjach międzynarodowych, Warszawa 2005 r., str. 212

Ubezpieczeni	urodzeni przed 1949 r.	urodzeni w latach 1949-68	urodzeni po 1969 r.
I filar	obowiązkowo	obowiązkowo	obowiązkowo
II filar	brak możliwości	możliwość wyboru	obowiązkowo
III filar	dobrowolnie	dobrowolnie	dobrowolnie

Źródło: opracowanie własne

Powyższa tabela prezentuje zakres obejmowania systemem emerytalnym według w zależności od daty urodzenia. Ustawodawca projektując system emerytalny podzielił obywateli na trzy grupy wiekowe a przyjęte rozwiązania na trzy filary. Powszechnym systemem emerytalnym zostali objęci obowiązkowo pracownicy, osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą, a także Osoby wykonujące umowę-zlecenie, umowę agencyjną lub inną umowę o świadczenie usług, zawartą z innym podmiotem niż „własny” pracodawca. System posiadał jednak wiele przywilejów i wyłączeń podmiotowych, związanych ze wcześniejszym wiekiem emerytalnym, co było krytykowane przez ekonomistów postulujących bezwzględną równość systemu.

Zakres przedmiotowy systemu obejmuje świadczenie emerytalne związane ze skutkami ryzyka starości, na świadczenie to w ramach systemu, składa się emerytura z I filaru wypłacana ze środków FUS, obliczona część środków zebrana na indywidualnym koncie w OFE w ramach II filara oraz inne środki finansowe zgromadzone w trakcie kariery zawodowej i przeznaczone na wypłatę świadczenia emerytalnego. Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w art. 27 przewiduje dwa warunki, które muszą być spełnione jednocześnie, aby osobie urodzonej przed dniem 1 stycznia 1949 roku: osiągnięcie wieku emerytalny wynoszącego, co najmniej 60 lat dla kobiet i co najmniej 65 lat dla mężczyzn oraz posiadanie okresów składkowych i nieskładkowych wynoszący, co najmniej 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn¹³³. Ustawa przewiduje jednak odstępstwa od tej reguły. Art. 28 stanowi o uprawnieniach do świadczenia, osób, które ukończyły 60 lat w przypadku kobiet i 65 lat w przypadku mężczyzn i posiadają okres składkowy i nieskładkowy wynoszący, co najmniej 15 lat dla kobiet i co najmniej 20 lat dla mężczyzn¹³⁴. Wiek emerytalny oraz okresy składkowe

¹³³ Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, art. 27

¹³⁴ Ibidem, art. 28 pkt.2

zostały jednak obniżone w stosunku do pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. Z kolei art. 29 ustawy nadawał także możliwość przejścia na wcześniejszą emeryturę, dla osób urodzonych przed dniem 1 stycznia 1949 roku, u których stwierdzono całkowitą niezdolność do świadczenia pracy.; w przypadku, gdy: kobieta, po osiągnięciu wieku 55 lat, miała, co najmniej 30-letni okres składkowy i nieskładkowy albo, jeżeli posiadała, co najmniej 20-letni okres składkowy i nieskładkowy oraz została uznana za całkowicie niezdolną do pracy, w przypadku mężczyzn, po osiągnięciu wieku 60 lat, jeżeli miał, co najmniej 25-letni okres składkowy i nieskładkowy oraz został uznany za całkowicie niezdolnego do pracy¹³⁵. Osoby o których mowa w art. 29, były zobowiązane „przed zgłoszeniem wniosku o emeryturę, być pracownikami oraz, w okresie ostatnich 24 miesięcy podlegać ubezpieczeniu społecznemu lub ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym oraz pozostać w stosunku pracy co najmniej przez 6 miesięcy, chyba że w dniu zgłoszenia wniosku o emeryturę są uprawnieni do renty z tytułu niezdolności do pracy¹³⁶”.

Z kolei dla osób urodzonych po 31 grudnia 1948 roku ustawa zakłada, że prawo do emerytury nabywają osoby, które w przypadku kobiet osiągną 60 lat, w przypadku mężczyzn 65 lat, bez konieczności posiadania okresów ubezpieczenia. Te jednak przewidziane są w przypadku wypłaty minimalnych świadczeń a prawo do nich jest nabywane po 20 latach ubezpieczenia w przypadku kobiet i 25 latach w przypadku mężczyzn. Dla osób urodzonych po 31 grudnia 1948 roku, którzy podlegali ubezpieczeniu przed 1. stycznia 1999 roku ustala się kapitał początkowy, jako środki zebrane na „starych” zasadach ewidencjonowane na koncie ubezpieczonego w ZUS¹³⁷. Ustawa wyodrębnia osoby urodzone w latach 1949 – 1968 i dzieli je na dwie grupy: ubezpieczonych, którzy nie przystąpili do Otwartych Funduszy Emerytalnych – podlegających zasadom ubezpieczenia dla osób urodzonych przed 1. stycznia 1948 roku oraz osoby, które przystąpiły do OFE podlegające zasadom dla osób urodzonych po 31 grudnia. W ich przypadku jak i w przypadku osób urodzonych po 1969 roku wysokość emerytury zależy od wysokości opłacanych składek, a świadczenie emerytalne jest „ilorazem indeksowanej sumy składek podzielonej przez średnie dalsze trwanie życia dla osoby w wieku przejścia na emeryturę¹³⁸”. W kolejnych latach system emerytalny ewoluował w kierunku wyłączania do powszechnego systemu kolejnych grup społecznych, w 2003 roku

135 Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dz. U. 2004 r., Nr 39, poz. 353), art. 27

136 Ibidem art. 29 pkt. 2

137 Salwa Z., Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych, Warszawa 2006 str. 367

138 Uścińska G., Świadczenia z zabezpieczenia społecznego w regulacjach międzynarodowych, Warszawa 2005 r., str. 226

wyłączono pracowników rozpoczynających pracę w służbach mundurowych, w 2005 roku wykluczono górników¹³⁹.

Głównym źródłem, z którego finansowane będą późniejsze świadczenia obecnych ubezpieczonych będą opłacane przez nich składki. Ustawa systemowa w art. 16 enumeratywnie wymienia grupy ubezpieczonych, którzy składki finansują z własnych środków, w równych częściach, jako ubezpieczeni i ich pracodawcy¹⁴⁰. Składka na ubezpieczenie emerytalne wynosi 19,52%¹⁴¹, płaconej po 9,76 przez „pracownika” i „pracodawcę”, podstawy wymiaru, czyli w zależności od rodzaju wykonywanej pracy, przychodu, uposażenia, stypendium, zasiłku, kwoty najniższego wynagrodzenia¹⁴². Ustawa określa także maksymalną roczną podstawę wymiaru, która „nie może być wyższa od kwoty odpowiadającej trzydziestokrotności prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego”¹⁴³, co ogranicza wysokość przyszłego świadczenia emerytalnego, ale także przeciwdziała nadmiernym rozbieżnościom w wysokości emerytur. W 2011 roku Kwota rocznego ograniczenia podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne wynosiła 105 700 zł¹⁴⁴.

Waloryzacja świadczenia to przeliczenie jego wysokości związane ze zmianą warunków społeczno - ekonomicznych. Jest to sposób na przeciwdziałanie ubożeniu populacji emerytów, bez której świadczenia nominalnie się nie zmieniają, ale realnie tracą na wartości. Waloryzacji może podlegać zarówno wysokość świadczenia jak i podstawa jego obliczania. W polskim systemie emerytalnym przyjęto, że coroczna waloryzacja dokonuje się z dniem 1 marca obejmuje świadczenia przyznane przez ZUS. W praktyce najczęściej stosowanym sposobem podnoszenie wysokości świadczenia jest waloryzacja uwzględniająca wskaźnik inflacji, a także wzrost płac, wyrażona w postaci procentowej. Drugą metodą jest waloryzacja kwotowa, polegająca na zwiększeniu świadczenia o podaną kwotę¹⁴⁵.

b) Rozwiązania drugiego filara systemu emerytalnego

139 FOR, Reforma emerytalna a finanse publiczne w Polsce,

<http://www.for.org.pl/upload/File/raporty/RaportFORReformaemerytalnaafinansepublicznepolsceFINAL.pdf> str. 15 stan na 1.05.2012 r.

140 Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych art. 16

141 Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych art. 22

142 Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych art. 18

143 Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych art. 19

144 <http://www.zus.pl/default.asp?id=35> stan na 1.05.2012 r.

145 Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dz. U. 2004 r., Nr 39, poz. 353), art.

Zaliczane do drugiego filara systemu zabezpieczenia emerytalnego są Otwarte Fundusze Emerytalne, które powołane zostały w celu wprowadzenia do systemu techniki kapitałowej. J. Jończyk charakteryzując OFE skupia się na świadczeniu przez niewypłacanym, dla odróżnienia nazwanym „emeryturą dożywotnią”. Jej charakter wynika z terminu wygaśnięcia prawa do świadczenia, czyli śmierci ubezpieczonego. Zdaniem J. Jończyka jest to cywilnoprawna forma ubezpieczenia na życie powiązana z funduszem inwestycyjnym, objęta ochroną sądową¹⁴⁶. Reforma emerytalna z 1999 roku, początkowo zakładała, że pobrana przez ZUS składka trafia na konto ubezpieczonego identyfikowanego w ZUS w wysokości 12,22% podstawy wymiaru, a 7,3% za pośrednictwem ZUS do Otwartego Funduszu Emerytalnego wybranego przez ubezpieczonego, gdzie na indywidualnym koncie zapisywane i waloryzowane są zebrane środki. Taki model podziału składki miał gwarantować znaczący udział części kapitałowej w sumie wypłacanych świadczeń, a także miał odciążać część repartycyjną systemu.

Obecnie funkcjonuje 14 Otwartych Funduszy Emerytalnych, w ciągu ostatnich 12 lat, czyli od czasu reformy na rynku istniały łącznie 22 podmioty. OFE, jako główny podmiot II filaru utrzymywane są z prowizji pobieranych od każdej składki, która od początku funkcjonowania ustawy stopniowo jest obniżana. Początkowo wynosiła od 3%-10% składki, po 1 kwietnia 2004 roku prawie wszystkie OFE pobierały opłatę w wysokości 7% dla nowych członków, a od 1 stycznia 2010 opłata została ograniczona do 3,5% wpłacanej składki. Paradoksalnie zbyt niska prowizja może być niekorzystna, gdyż będzie uniemożliwiała odpowiednią obsługę Funduszu i brak możliwości zatrudniania najlepszych analityków i ekonomistów.

Tabela 4. Wysokość prowizji OFE stan na 1.05. 2012 r.

Nazwa OFE	Wysokość prowizji w %
ALLIANZ,	3,45%
Aviva CU, Warta, PEKAO, AXA, ING, Pocztylion, Aegon, PZU Złota Jesień, Norda, Bankowy, Amplico, Generali	3,5%

Źródło: KNF

Początkowo każdy członek OFE miał prawo do zmiany Funduszu raz na 2 lata inaczej ponosił koszty zmiany wynoszące 80 złotych ponad rok od ostatniej zmiany, lub 160 złotych

mniej niż rok od ostatniej zmiany. Od 1 maja 2011 roku prawo zmiany przysługuje raz na kwartał i nie pobiera się żadnej opłaty za zmianę OFE¹⁴⁷. Członek OFE ma także prawo wyznaczenia osób uposażonych, którym po śmierci ubezpieczonego przekazywane są środki zgromadzone w OFE. Nie wchodzi one jednak w skład masy spadkowej, dopiero w sytuacji braku uposażonych stają się częścią spadku. Po śmierci małżonka połowa środków przekazywana jest na konto drugiego małżonka w OFE, a druga połowa dziedziczona jest według zasad prawa cywilnego¹⁴⁸. Ograniczone dziedziczenie środków z OFE doczekało się w literaturze przedmiotu wielu krytyk. Taki sposób przekazywania środków świadczy o braku pełnej kontroli nad własnymi zebranymi środkami, jednak jest uzasadnieniem dla osób, łączących funkcje rodzinne z pracą, gdyż w chwili śmierci małżonka część jego środków jest zapisywana na poczet przyszłej emerytury.

Komisja Nadzoru Finansowego, jako organ kontroli i nadzoru nad rynkiem finansowym w tym ubezpieczeń, prezentuje, co kwartał dane dotyczące liczby członków Funduszy, a także wypracowanej przez OFE stopy zwrotu z działalności inwestycyjnej.

Tabela 5. Liczba członków OFE stan na 1.05.2012 r.

Nazwa OFE	Liczba członków
ING	2 953 580
Aviva CU	2 707 981
PZU Złota Jesień	2 208 791
Amplico	1 184 112
AXA	1 104 449
AEGON	926 703
Nordea	906 416

147 ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. nr 75, poz. 398)

148 Ustawa z 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz.U. z 2004 r. Nr 159, poz. 1667) art. 132

Generali	884 826
Pocztylion	585 798
Bankowy	528 199
ALLIANZ	507 177
PEKAO	345 069
Warta	311 925

Źródło: KNF

Powyższa tabela przedstawia liczbę członków OFE w podziale na poszczególne Fundusze. Widoczna jest duża dysproporcja w liczbie członków między Funduszami. Warto zauważyć, że w na początku 2012 roku w II filarze zabezpieczenia emerytalnego uczestniczyło ponad 15 milionów obywateli co oznacza, że blisko 90% osób aktywnych zawodowo (16,2 miliona osób wg GUS)¹⁴⁹ odkłada swoje oszczędności w II filarze. Można to uznać, za spore obciążenie systemu repartycyjnego, w którym uczestniczyliby obecni pracujący, za kilkanaście lat.

Tabela 6. Stopy zwrotów z OFE stan na 3.01. 2012 r.

Nazwa OFE	Stopa Zwrotu 3 miesięczna	Stopa zwrotu półroczna	Stopa zwrotu roczna	Stopa zwrotu trzyletnia	Stopa zwrotu od początku
Generali	-3,97	-4,86	-1,31	24	209,3
AXA	-4,23	-5,22	-1,24	24	194,4

¹⁴⁹ GUS, Kwartalna informacja o rynku pracy, III kwartał 2011 r.

AEGON	-4,73	-6,15	-2,17	23	188,2
Nordea	-4,8	-5,78	-1,28	23,5	201,4
PKO BP Bankowy	-4,81	-5,72	-1,76	25	185,2
Amplico	-4,90	-5,94	-2,55	24	183,2
Aviva	-4,99	-6,27	-1,69	22	191,3
ALLIANZ	-5,06	-6,30	-1,13	24	179,4
Warta	-5,11	-6,45	-1,65	23,5	198,7
ING	-5,15	-6,03	-1,37	26,4	216,6
PZU Złota Jesień	-5,4	-6,74	-2,21	24	196,1
PEKAO	-5,55	-7,25	-2,52	22,5	178,9
Pocztylion	-5,75	-7,34	-3,07	21,5	171,4

Źródło: KNF

Powyższa tabela ilustruje stopę zwrotu środków w Otwartych Funduszy Emerytalnych za ostatnie 3 miesiące, ostatnie pół roku, ostatni rok, ostatnie 3 lata oraz od początku ich istnienia. Dane o stopie zwrotu pokazują, że oszczędzanie w OFE jest procesem długookresowym, a środki zgromadzone w krótkim okresie nie zyskują na wartości, a wręcz przeciwnie. Tabela prezentuje także, że środki w OFE zależne są od koniunktury gospodarczej i sytuacji między innymi na giełdzie. Oznacza to, że zgromadzone na koncie w OFE środki, w zależności od sytuacji ekonomicznej całej gospodarki mogą szybko wzrastać, ale i równie szybko spadać, co należy brać pod uwagę w chwili przejścia na emeryturę. Z danych wynika, że w ostatnim roku wszystkie OFE zanotowały straty, jednak od początku swego istnienia zyskały na wartości od 171% do 216%, co oznacza, że składki zgromadzone w OFE również wzrosły.

Warto także przeanalizować, w co Otwarte Fundusze Emerytalne inwestują składki przyszłych emerytów. Należy przy tym przytoczyć ustawowe ograniczenia, jakie nakłada na OFE ustawa. Głównym ograniczeniem jest 5-cio procentowy próg możliwości inwestowania poza granicami kraju¹⁵⁰. Celem tego ograniczenia jest zmniejszenie możliwości „wyciekania” środków poza granice Polski, co zmusza do inwestowania w rodzimą gospodarkę i powinno stymulować jej rozwój. Takie rozwiązanie było jednak przyczyną wszczęcia postępowania, jakie Komisja Europejska wszczęła w październiku 2007 roku. Przepis ten został zakwestionowany przez w grudniu 2011 roku przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości, który uznał, że zapisy te są sprzeczne z traktatową swobodą przepływu kapitału¹⁵¹. Innym ograniczeniem jest zakaz inwestowania w akcje właściciela Powszechnego Towarzystwa Emerytalnego lub spółek z nim związanych¹⁵², co ma zapobiegać praktykom korupcyjnym i fikcyjnym windowaniu cen akcji. Jak wynika z analizy portfeli OFE głównie inwestują w obligacje i bony skarbowe około 54% środków, 30% w akcje, około 5% środków inwestowanych jest w depozyty a niespełna 1% w inne instrumenty finansowe¹⁵³.

Od początku istnienia, OFE pobrały prawie 150 miliardów złotych, jednocześnie uzyskując blisko 12 miliardów przychodów z tytułu obsługi składek, co stanowi prawie 9% ogółu zebranych środków. Krytycy jako argument przeciwko OFE przytaczają także pierwszą emeryturę wpłaconą z II filara, która wynosiła 23,65zł¹⁵⁴. Taka wysokość świadczenia wynikała z krótkiego okresu członkostwa w Funduszu, a także niskich dochodów i długiego przewidywanego trwania życia ubezpieczonej.

c) Rozwiązania składające się na trzeci filar systemu emerytalnego

Oprócz obowiązkowego OFE, obywatele mają możliwość odkładania w ramach III filaru systemu zabezpieczenia emerytalnego. Cechą szczególną jest dobrowolność, a także tworzenie zachęt do oszczędzania i indywidualnej przezorności w postaci ulg podatkowych dla uczestników III filara. Do III-ciego filara systemu emerytalnego zalicza się Indywidualne Konta Emerytalne, Pracownicze Programy Emerytalne, a także inne sposoby oszczędzania na przyszłą emeryturę takie jak długoterminowe inwestycje na rynku kapitałowym, inwestycje w

150 Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, Dz.U. z 2004 r. Nr 159, poz. 1667art. 143

151 Wyrok ETS z dnia 21 grudnia 2011 r., w sprawie C-271/09 Komisja przeciwko Polsce

152 Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, Dz.U. z 2004 r. Nr 159, poz. 1667art. Art. 144

153 <http://www.money.pl/emerytury/portfel/> stan na 1.05.2012 r.

154<http://www.money.pl/emerytury/wiadomosci/arttykul/dzis:pierwsza:osoba:otrzyma:emeryture;z:ofe,6,0,425222.html>

fundusze ubezpieczeniowe, polisy, lokaty bankowe oraz inne sposoby inwestowania długoterminowego jak na przykład inwestycje w nieruchomości, inwestycje w dzieła sztuki czy zwykłe „odkładanie pieniędzy”.

Szczególną formą indywidualnego oszczędzania na przyszłą emeryturę, która nie powstała w wyniku reformy w 1999 roku, ale została wprowadzona w 2004 roku jest Indywidualne Konto Emerytalne. Jest to zapis na wyodrębnionym funduszu w rejestrze ubezpieczonych, zapis na rachunku bankowym, lub wyodrębniony rachunek bankowy¹⁵⁵. Jego celem jest zbieranie i pomnażanie środków, które będą wypłacone przyszłemu emerytowi. Należy zaznaczyć, że środki z IKE wypłacane są po przekroczeniu wieku 60 lat lub nabycia praw emerytalnych po przekroczeniu 55 roku życia. W celu zachęcenia do oszczędzania na IKE art. 4 ustawy przewiduje prawo do zwolnienia podatkowego w podatku dochodowym od osób fizycznych¹⁵⁶. Takie rozwiązanie ma na celu motywowanie do samodzielnego oszczędzania poprzez wprowadzenia ulg podatkowych. Jest to praktyka zgodna z duchem III filara i ustawodawca słusznie wprowadza ulgi. Kontrowersyjna pozostaje kwota ulgi oraz możliwość odpisania jej od podatku dochodowego. Należy także podkreślić, że oszczędności w IKE są zwolnione z tzw. „podatku Belki”¹⁵⁷. Ustawodawca wprowadził także ograniczenie do oszczędzania tylko na jednym IKE, limit wpłat wynoszący 3-krotność średniego miesięcznego wynagrodzenia brutto w skali rocznej oraz konieczność odprowadzenia 19% podatku dochodowego w przypadku wcześniejszej wypłaty środków. Obecnie istnieje nieco ponad 700 tysięcy Indywidualnych Kont Emerytalnych, a rocznie przybywa około 40 tysięcy nowych kont, co na tle liczby pracujących nie jest symptomem optymistycznym¹⁵⁸.

Innym sposobem oszczędzania w ramach III filaru są Pracownicze Programy Emerytalne, które są formą systematycznego grupowego oszczędzania na przyszłą emeryturę. Środki tworzące program odprowadzane są przez pracodawcę na wyodrębnionych rachunek w instytucji finansowej zajmującej się obsługą, gromadzeniem i pomnażaniem środków na przyszłą emeryturę. PPE jest, zatem umową pomiędzy pracownikami odprowadzającymi składki a pracodawcą, który tworzy dla swoich pracowników program emerytalny w formie funduszu emerytalnego, umowy o wnoszenie przez pracodawcę składek pracowników do funduszu inwestycyjnego, umowy grupowego ubezpieczenia na życie pracowników z zakładem ubezpieczeń, zarządzania zagranicznego, czyli podmiotu zlokalizowanego na terenie UE, którego ce-

155 Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o indywidualnych kontach emerytalnych Dz.U. z 2004 r. Nr 116, poz. 1205, art. 2 pkt. 1

156 Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o indywidualnych kontach emerytalnych Dz.U. z 2004 r. Nr 116, poz. 1205, art. 4

157

158 dane KNF, I-III kwartał 2011

lem jest gromadzenie i pomnażanie środków na przyszłe świadczenia emerytalne¹⁵⁹. Zasadniczym prawem jest możliwość uczestniczenia jednocześnie w kilku PPE w zależności od świadczenia pracy u kilku pracodawców¹⁶⁰. Z danych KNF wynika, że w 2011 roku istniało 1112 Pracowniczych Programów Emerytalnych, w których uczestniczyło blisko 300 tysięcy osób¹⁶¹.

Jak wcześniej wspomniano w ramach III filaru wymienia się także inne formy oszczędzania „na starość”. Wśród nich jest wiele instrumentów finansowych rynku kapitałowego przejawiających się postaci akcji funduszy inwestycyjnych, długoterminowych obligacji, czy innych papierów dłużnych, których termin zapadalności przypada w długim okresie. Innymi sposobami oszczędzania są wszelkiego rodzaju dostępne na rynku instrumenty pochodne takie jak opcje walutowe, kontrakty terminowe, warranty, czyli prawa do kupna akcji i obligacji, oraz swapy, czyli umowy na wymianę przyszłych przepływów pieniężnych, a także polisy na życie i dożycie, a także polisy inwestycyjne.

Eksperti zwracają także uwagę na konieczność dywersyfikacji portfela emerytalnego w celu optymalizacji gromadzenia środków i optymalizacji przyszłego świadczenia. Do potencjalnych form oszczędzania na emeryturę można także zaliczyć inwestycje w nieruchomości, dzieła sztuki, czy też hazard. Z danych TNS Pentor wynika, że 62% Polaków uważa, że trzeba oszczędzać, 45% Polaków oszczędza, ale jedynie 7% odkłada środki regularnie, co pokazuje, jak dużym wyrzeczeniem jest odkładanie w III filarze. Z tych samych badań wynika, że Polacy nie ufają instytucjom finansowym, 44% deklaruje brak zaufania, a 49% decydując się na sposób oszczędzania kieruje się własną intuicją¹⁶².

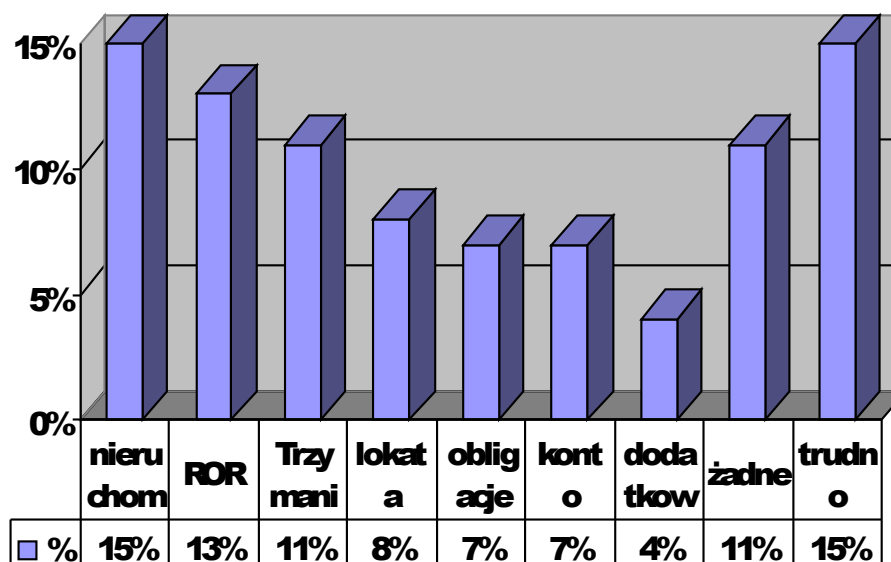
Wykres 2. Najbezpieczniejsze sposoby oszczędzania

159 Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o pracowniczych programach emerytalnych (Dz.U. Nr 116, poz. 1207) art. 6

160 Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o pracowniczych programach emerytalnych (Dz.U. Nr 116, poz. 1207) art. 4

161 dane KNF, I-III kwartał 2011

162 Pentor, Raport z Badania na Temat Postaw Polaków wobec Oszczędzania str. 5-7



źródło: Pentor, Raport z Badania na Temat Postaw Polaków wobec Oszczędzania

Badani, jako najbezpieczniejszy sposób oszczędzania wymieniali inwestycje w nieruchomości oraz oszczędzanie na Rachunkach Oszczędnościowo- Rozliczeniowych, co pokazuje dużą dozę powściągliwości, ale i duży potencjał rozwoju III filara. Te same badania wskazują, że blisko 40% badanych jest świadoma konieczności oszczędzania na emeryturę, ale co czwarty Polak deklaruje, że nie interesuje się oszczędzaniem¹⁶³.

Powyższe badanie pokazuje, że większość Polaków chce oszczędzać i jest świadomych konieczności oszczędzania na przyszłą emeryturę w III filarze. Oznacza to, że po 11 latach od wejścia w życie reformy emerytalnej świadomość społeczna jest dość wysoka, ale nadal niezadowalająca. Obawę budzi także niski stopień uczestnictwa w programach emerytalnych, a także niska tendencja wzrostowa. Także liczba otworzonych IKE nie nastroja optymistycznie i zmusza do refleksji nad koniecznością zwiększenia świadomości społecznej w dziedzinie emerytur i oszczędzania. W literaturze prowadzona jest także dyskusja dotycząca powiązań III filara z rozwojem gospodarczym kraju, a także pozytywnym oddziaływaniem inwestycji środków pochodzących z programów emerytalnych w przedsiębiorstwa, a także w obligacji skarbu państwa, które mają finansować kluczowe inwestycje rozwojowe oraz bieżące potrzeby finansowe państwa.

5. Polski system emerytalny zmiany w czasie kryzysu od 2008 roku

Procesy globalizacyjne dokonujące się w ostatnich latach także bardzo powiązały za sobą kraje i ich gospodarki, że problemy finansowe w jednym krańcu świata wpływają na sytuację ekonomiczną na drugim jego końcu. Światowy kryzys gospodarczy, z jakim obecnie zmagają

¹⁶³ Pentor, Raport z Badania na Temat Postaw Polaków wobec Oszczędzania str. 15

się gospodarki państw europejskich, przejawiający się w konieczności podnoszenia podatków, cięcia wydatków publicznych, dokapitalizowania banków, czy też konieczności nacjonalizacji instytucji finansowych. Genezy obecnego kryzysu należy upatrywać w latach 2006- 2007 gdy w wyniku zapaści na rynku kredytów hipotecznych w Stanach Zjednoczonych, doszło do niemożności ich spłat oraz braku pokrycia papierów wartościowych, na skutek spadku wartości nieruchomości na zakup, których kredyty były udzielane. Taki mechanizm doprowadził do bankructwa funduszy inwestycyjnych oraz konieczności dokapitalizowania wielu amerykańskich banków¹⁶⁴. Echa światowego kryzysu gospodarczego docierały także do Polski jednak w 2008 roku dominującym w polskim dyskursie publicznym postulatem była konieczności „dokończenia reformy emerytalnej” vide włączenie do powszechnego systemu funkcjonariuszy służb mundurowych, górników, sędziów i prokuratorów, a także rolników, co miało na celu likwidację przywilejów branżowych i obniżenie kosztów funkcjonowania systemu. Innymi postulatami w debacie publicznej było zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, obniżenie kosztów funkcjonowania OFE oraz promocja dodatkowego oszczędzania na emeryturę. Próżno jednak mówić, że była to odpowiedź na skutki kryzysu, a raczej próba ograniczania historycznie przyznanych przywilejów.

a) Uwarunkowania reformy

Wychodząc naprzeciw tych potrzeb społecznych ustawodawca wprowadził od 2009 roku program tzw. „pomostówek”, czyli świadczeń pieniężnych skierowanych do osób wykonujących pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. Ustawa o rentach i emeryturach z FUS z 1998 roku znacząco ograniczała możliwość przechodzenia na wcześniejszą emeryturę, ale wymagała uszczegółowienia zawodów i prac, które ze względu na swoją specyfikę nie mogą, lub nie powinny być wykonywane przez osoby dobiegające wieku emerytalnego. Wprowadzenie ustawą z dnia 19 grudnia 2008 roku o emeryturach pomostowych możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę miało na celu przyznanie osobom pracującym w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze prawa do świadczenia wynikającego z przepisów ustawy. Zakres podmioty ustawy obejmuje osoby urodzone po 31 grudnia 1948 roku, pracujących, co najmniej 15 lat w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze, którzy zatrudnieni byli przed dniem 1 stycznia 1999 r. oraz po dniu 31 grudnia 2008 r. wykonywał pracę w szczególnych warunkach lub o

¹⁶⁴ Anioł W., Kapitalizm globalny na zakręcie – ułomności rynku i życie na kredyt w: Księżopolski M., Rysz-Kowalczyk B., Żołędowski C., Polityka społeczna w kryzysie, Warszawa 2009 r.

szczególным charakterze¹⁶⁵. Prawo do świadczeń pomostowych ustaje z dniem osiągnięcia wieku emerytalnego¹⁶⁶. Załączniki do ustawy zawierają enumeratywnie wymienione 40 zawodów i 24 rodzaje prac o szczególnym charakterze. Wysokość świadczenia stanowi równowartość kwoty będącej wynikiem podzielenia podstawy obliczenia emerytury przez dalsze trwanie życia w ramach I filaru, a także w przypadku członków OFE jest zwiększa się przez pomnożenie wskaźnikiem korygującym¹⁶⁷. Świadczenia finansowane są ze składek płaconych przez pracodawców, w wysokości 1, 5% podstawy wymiaru, która zapisywana jest w Funduszu Emerytur Pomostowych¹⁶⁸.

Przyjęcie ustawy o „pomostówkach” nie było formą przeciwdziałania skutkom kryzysu, gdyż wówczas w Polsce nie odczuwano jeszcze jego konsekwencji. Jednak ze względu na czas wprowadzania i zakres obowiązywania oddziaływało na system emerytalny. W trakcie procesu legislacyjnego związki zawodowe reprezentowane w Komisji Trójstronnej negatywnie zaopiniowały zmiany wprowadzane ustawą, natomiast organizacje pracodawców proponowane w ustawie zmiany poparały pomimo dodatkowego obciążenia finansowego dla pracodawców, którzy muszą odprowadzać składki za swoich pracowników. Wśród komentarzy ekspertów dominował pogląd, że „pomostówki” są dokończeniem reformy, a wadą było tak późne ich wprowadzenie, co powodowało wysokie koszty wcześniejszych emerytur¹⁶⁹.

Innym aspektem przewijającym się w debacie publicznej, ale nierodzącym realnych zmian są problemy demograficzne Polski. Wynikają one z procesu starzenia się społeczeństwa a ich przejawem jest „utrzymywanie” przez pracujących coraz większej liczby osób nieaktywnych zawodowo. T. Jurek zauważa, że obciążenie demograficzne, czyli liczba osób nie aktywnych w stosunku do pracujących, stale rośnie i będzie dalej wzrastała, co będzie prowadzić do coraz większych wydatków na zabezpieczenie emerytalne¹⁷⁰. Wydaje się, że zmiany demograficzne są najważniejszym czynnikiem oddziałującym na stan systemu emerytalnego, jednak w politykach rządów nie widać realnych zmian, które miały by być odpowiedzią na nie.

165 Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych, art. 3

166 Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych, art. 16

167 Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych, art. 14

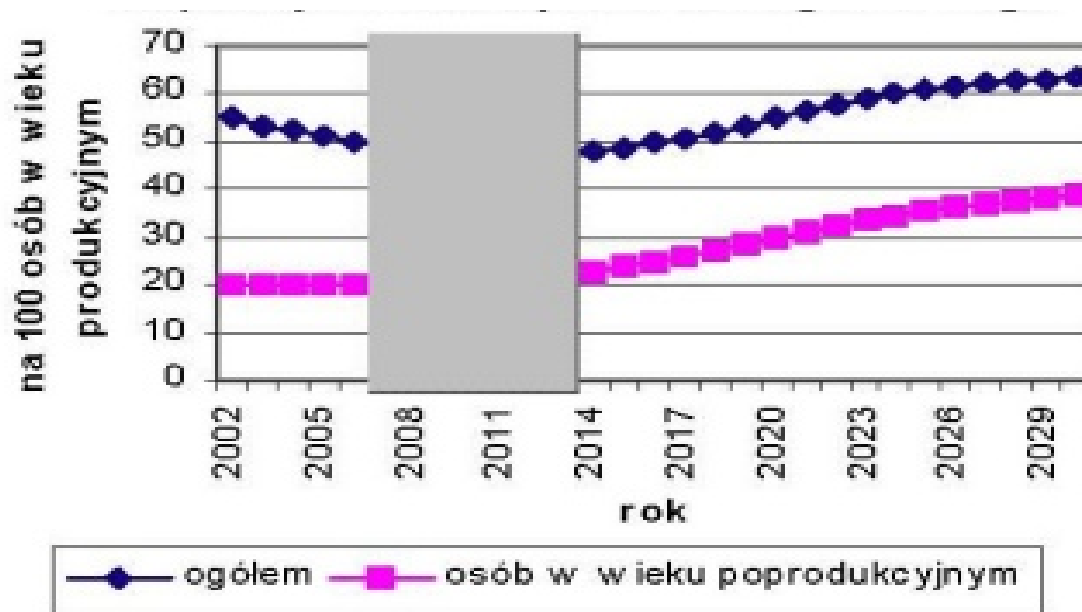
168 Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych, art. 29-32

169 FOR, Reforma emerytalna a finanse publiczne w Polsce,

<http://www.for.org.pl/upload/File/raporty/RaportFORReformaemerytalnaafinansepublicznePolsceFINAL.pdf> str. 19 stan na 1.05.2012 r.

170 Jurek T., Zmiany systemu zabezpieczenia emerytalnego w dobie demograficznego starzenia, Polityka Społeczna 11-12/2011 r.

Wykres 3. Współczynnik obciążenia demograficznego 2002-2029



Źródło: Odpowiedź ministra pracy i polityki społecznej na interpelację nr 2997, w sprawie starzenia się społeczeństwa w naszym kraju i wynikających z tego nieobliczalnych konsekwencji dla następnych pokoleń

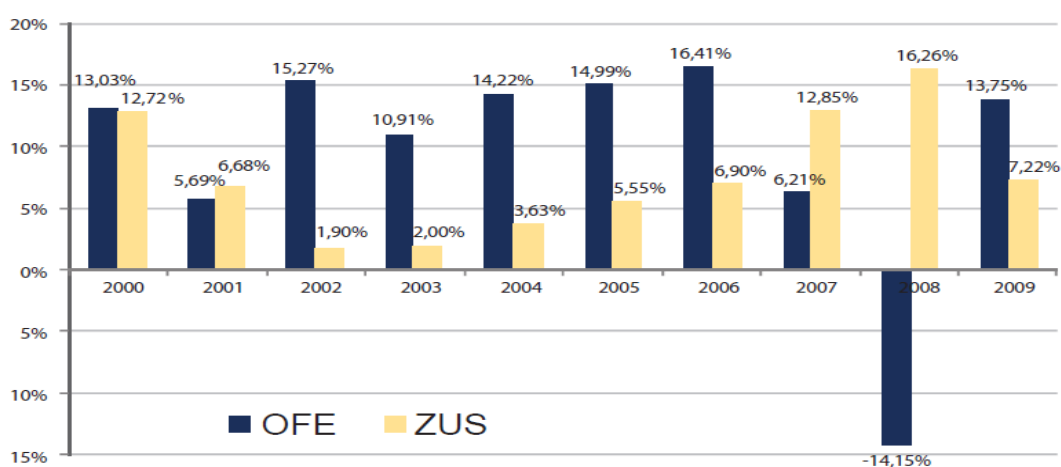
Powyższy wykres obrazuje obciążenie demograficzne wynikające z procesu starzenia się społeczeństwa. Z danych wynika, że obecnie na 100 pracujących przypada 20 osób w wieku po produkcyjnym, jednak już za 18 lat będzie to 40 osób. Dane te pokazują uwarunkowania wynikające z echa powojennego wyżu demograficznego, które znacząco wpłyną na stan systemu emerytalnego i finansów państwa, a także na poziom bezpieczeństwa socjalnego obywateli. Sama świadomość tego procesu wydaje się zobowiązująca do podejmowania zmian, które w przyszłości przyczynią się do zabezpieczenia społecznego obywateli.

Rzeczywistą odpowiedzią na skutki kryzysu były zmiany dokonywane przez rząd w 2010 i 2011 roku. W ciągu zaledwie 2 lat Fundusz Rezerwy Demograficznej, który miał być przeznaczony na przeciwdziałanie negatywnym trendom demograficznym, został uszczuplony o 11,5 miliarda złotych. Eksperti i opozycja głośno protestowali przeciwko takiemu rozwiązaniu twierdząc, że łatanie dziury finansów publicznych środkami z FRD jest rozwiązaniem krótkowzrocznym i przeczy podstawie funkcjonowania Funduszu¹⁷¹. Takie postępowanie rządzących pokazuje silne powiązanie systemu emerytalnego z finansami publicznymi, a także zjawiska negatywne takie jak traktowanie państwowych funduszy celowych, jako lokat, z których można zabrać pieniądze przyszłych emerytów na rzecz ratowania bieżącej sytuacji finansowej kraju.

171 Gomułka S., puls biznesu, 9.11.2011 r.,

Warto także porównać stopę zwrotu środków inwestowanych w OFE i waloryzowanych w ZUS. Wyraźnie widać, że w latach 2000-2009 stopa zwrotu w ZUS znacząco się wahała od 1,9% do 16,26%, ale w żadnym roku nie była ujemna. Natomiast w OFE wzrosty wynosiły od 5,69% do 16,41%, jednak w 2008 roku nastąpiło załamanie i ponad 14% spadek stopy zwrotnej. Oznacza to, że stabilny wzrost gwarantują oba rodzaje podmiotów, jednak ZUS jest mniej wrażliwy na wahania koniunkturalne, podczas gdy OFE są silnie uzależnione od ogółu gospodarki, jednak w ogólnym ujęciu dają wyższą stopę zwrotu. Dane dotyczące stopy zwrotu OFE i ZUS prezentuje poniższy wykres:

Wykres 4. Wyniki OFE i ZUS w latach 2000-2009



Źródło: FOR, Czy zmiany na rynku OFE Ida w dobrym kierunku, czerwiec 2010

b) **Debaty publiczne wokół zmian w OFE**

Duży wpływ rozwiązań II-ego filara, na gospodarkę i finanse publiczne, dostrzegł polski rząd latem 2010 roku. Przejawem zainteresowania i wolą ingerencji w obecny system emerytalny było spotkanie Prezesa Rady Ministrów z prezesami OFE. Premier uznał, że „wokół systemu OFE narosło ostatnio wiele kontrowersji i krytycznych opinii”, czego konsekwencją była konferencja pt. sytuacja OFE i gospodarowanie składkami pracowniczymi na ubezpieczenia emerytalne transferowanymi do towarzystw emerytalnych. Głównymi wnioskami ze spotkania były: konieczność zwiększenia konkurencji pomiędzy Funduszami, celem, której będzie poprawienie sytuacji ubezpieczonych-przyszłych emerytów, a także obniżenie prowizji pobieranej od składek i zaprzestanie „nachalnej” akwizycji przedstawicieli OFE. Premier jednak podkreślił, że z punktu widzenia klientów systemu lepsze jest

reformowanie systemu niż budowanie go od nowa¹⁷². Wzrost konkurencyjność i obniżenie opłat za obsługę kont w OFE to zmiany w funkcjonowaniu OFE, które należy oceniać pozytywnie, wszak wzrost konkurencyjności powinien przełożyć się na poprawę sytuacji ubezpieczonych i wzrost ich przyszłych świadczeń.

Debata L. Balcerowicza i Ministra Finansów Jana Vincent-Rostowskiego 21.03.2011 r.

Obecność w dyskursie publicznym spraw związanych z funkcjonowaniem systemu emerytalnego zaowocowała także zorganizowaniem w Telewizji Publicznej debaty pomiędzy Ministrem Finansów Janem Vincet-Rostowskim a prof. Leszkiem Balcerowiczem dotyczącej konsekwencji zmian proponowanych przez rząd.

Minister Finansów, jako główny temat dyskusji zaproponował tezę, że wadą systemu jest przekazywanie środków do OFE, które następnie Fundusze inwestują w obligacje skarbu państwa, co powoduje wzrost oszczędności kosztem oprocentowania z wykupu obligacji. Dlatego zdaniem Ministra celem reformy powinno być ograniczenie inwestowania OFE w obligacje skarbu państwa. Minister Finansów ostrzegął, że zaniechanie wprowadzenia zmian spowoduje pogłębianie się dziury budżetowej i wzrostu zadłużenia państwa. Czego wyrazem może być wywiad udzielony jednej z gazet, w którym Minister Finansów zdecydowanie odrzuca obecną formę funkcjonowania II filaru systemu¹⁷³. Z kolei L. Balcerowicz twierdził, że rządowy projekt zmian jest sposobem na demontaż systemu stworzonego przed 11 –tu laty i powrotem do systemu repartycyjnego. L. Balcerowicz podnosił, że system emerytalny jest ważną częścią rynku finansowego i zabieranie z niego funduszy ograniczy inwestycje, co przełoży się na niższą stopę zwrotu i w konsekwencji niższe świadczenia¹⁷⁴. Silnej krytyce L. Balcerowicz poddał także ZUS i sposób jego funkcjonowania, niedający jego zdaniem żadnych korzyści a jedynie obciążający system finansów publicznych poprzez działalność monopolistyczną i brak mechanizmów kontroli i oceny podejmowanych decyzji¹⁷⁵.

Należy zwrócić uwagę na nazbyt ekonomiczny charakter kwestii poruszanych przez dyskutantów, którzy wydaje się, że zbyt mało miejsca poświęcili konsekwencjom

172 Centrum Prasowe KPRM, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/spotkanie_premiera_z_prezesami_5206/ stan na 1.05.2012 r.

173 Rostowski J., OFE to nikomu niepotrzebna beczka prawie bez dna, Gazeta Wyborcza 8.02.2011 r. <http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=47&dzial=4142&id=238605&typ=news> stan na 1.05.2012 r.

174 Raport FOR Czy zmiany na rynku OFE Ida w dobrym kierunku, czerwiec 2010 r. str. 14

175 Debata Rostowski – Balcerowicz, <http://www.pb.pl/2394259.67536.debata-rostowski-balcerowicz-zakonczone> stan na 1.05.2012 r.

społecznym, jakie wystąpią po jej wprowadzeniu zmian w systemie. Zarzutem może być także fakt nie skierowania, w trakcie procesu legislacyjnego, ustawy do sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny.

Debata na temat emerytur organizowana przez Prezydenta RP 11.05.2011 r.

Fakt zorganizowania debaty dotyczącej systemu emerytalnego i zmian w OFE, przez Prezydenta RP dobitnie pokazuje duże zainteresowanie polityków tą tematyką oraz potrzebę publicznej debaty nad przyszłością systemu. Uczestnikami debaty zwolennicy i przeciwnicy postulatów rządu dotyczących zmniejszenia składki do OFE wśród nich: minister finansów Jacek Rostowski, minister w kancelarii premiera Michał Boni, prof. Leszek Balcerowicz, Jan Krzysztof Bielecki - szef Rady Gospodarczej przy premierze, a także prof. Jerzy Hausner, prof. Marek Góra, dr Agnieszka Chłoń – Domińczak, dr Aleksandra Wiktorow, prof. Dariusz Rosati, prof. Piotr Kuczyński.

W swoim wystąpieniu Minister Finansów uzasadniając potrzebę zmian w systemie ograniczających wpływy do OFE argumentował, że w obecnej sytuacji finansów publicznych, czyli w sytuacji rosnącego gwałtownie zadłużenia, "państwo nie pozwolić może na mechanizm, który generuje tak gigantyczny dług w długim okresie", co pokazuje jak wrażliwy jest system emerytalny na zmiany koniunkturalne. Oznacza to, że wypłata środków z II filara systemu jest nie tylko uzależniona jedynie od stopy zwrotu wypracowanej przez OFE, która w czasach spowolnienia gospodarczego jest niska, lub ujemna, ale także zależy od decyzji ustawodawcy, który chcąc ratować finanse publiczne może drastycznie ograniczyć wpłaty do II filara systemu, co spowoduje obniżenie późniejszych świadczeń¹⁷⁶.

J. Hausner zwracał uwagę, że "utworzenie w 1999 roku OFE było przedmiotem porozumienia społecznego", czyli przyjęcia przez wszystkie strony nowego systemu emerytalnego i ich forma nie powinna być zmieniana, gdyż, jest prawem nabytym przez ubezpieczonych, które podlega szczególnej ochronie konstytucyjnej. M. Góra, argumentował, podczas debaty, że proponowane przez rząd zmiany będą dla wysokości przyszłych świadczeń, albo neutralne albo negatywne. A. Chłoń – Domińczak, w swoim wystąpieniu podczas debaty zwróciła uwagę na fatalną perspektywę polskiej demografii, tłumacząc, że za kilkadziesiąt lat będziemy mieli 13 milionów płacących składki i 14 milionów pobierających świadczenia. Istota wystąpienia było poszukiwanie odpowiedzi strony rządowej na pytania dotyczące tego czy proponowany system emerytalny będzie oferował wyższe emerytury, czy

¹⁷⁶Debata o zmianach w systemie emerytalnym 11.03.2011 r. <http://www.prezydent.pl/dialog/fdp/solidarne-spoleczenstwo-bezpieczna-rodzina/aktualnosci/art.6.prezydent-o-zmianach-w-systemie-emerytalnym.html>

będzie lepiej chronił przed ubóstwem emerytów oraz w jaki będą wypłacane emerytury. Wątpliwości w sprawie zmian dotyczyły także celowości powoływania nowych kont, czy do obecnego konta w ZUS, w OFE i IKE subkonta w ZUS i IKZE.

Z kolei A. Wiktorow poruszyła temat dziedziczenia świadczeń w systemie zabezpieczenia społecznego. Instytucja dziedziczenia świadczeń w ramach II-ego filaru systemu emerytalnego jest kontrowersyjna, obecnie dziedziczenie odbywa się na zasadzie wskazania uposażonego, któremu przysługuje połowa środków, gdy takowego nie wskazał wchodzi w skład masy spadkowej, podczas gdy małżonkowi na konto w II filarze przypisywana jest druga połowa zebranych środków. Zdaniem A. Wiktorow przyjmowanie idei dziedziczenia przeczy zasadom zabezpieczenia społecznego, zgodnie, z którymi świadczenie jest wypłacane na skutek zajścia ryzyk społecznych po spełnieniu przyjętych kryteriów¹⁷⁷.

D. Rosati oceniając proponowane przez rząd zmiany podniósł sprawę stabilności systemu i braku gwarancji, że w przyszłości kolejny rząd nie zmieni zapisów w ZUS i znów nie zmieni funkcjonowania systemu. Natomiast P. Kuczyński wystąpił podczas debaty przemówieniem broniącym propozycji rządu. Zwrócił uwagę, że idea II-ego filara systemu emerytalnego opiera się na założeniu, że giełdy zawsze rosną i dają zwrot przekładający się na wysokość świadczeń emerytalnych. Zdaniem P. Kuczyńskiego takie założenie jest obarczone błędem, a stopa zwrotu II-ego filara będzie systematycznie maleć. W podsumowaniu Prezydent apelowałby nie stracić z oczu potrzeby zmian w całości systemu emerytalnego"¹⁷⁸ oraz podnosił konieczność dziedziczenia środków na subkontach w ZUS, a także postulował by waloryzacja składek obliczana była w oparciu o nominalny wzrost PKB.

7. Zmiany w systemie emerytalnym okresie kryzysu gospodarczego

Zasadniczą zmianą w systemie emerytalnym, wprowadzoną w życie w wyniku zmian będących odpowiedzią na kryzys, jaka dokonała się w 2011 roku i była odpowiedzią na kryzys, a także, która posłużyła ograniczaniu długu publicznego były zmiany w II filarze. Wprowadzona od 1 maja 2011 roku ustawa obniżała składka przekazywaną do OFE z 7,3% do 2,3%, odsyłając różnicę, czyli 5% na subkonto w ZUS. Składka, która jest przekazywana za pośrednictwem ZUS do OFE ma zostać zmniejszona z 7,3 % do 2,3 % od maja 2011 roku,

¹⁷⁷Ostrowska A., wywiad z Aleksandrą Wiktorow, prezesem ZUS, Rzeczpospolita z 22.09.2008 r.

¹⁷⁸Komorowski B. <http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/art.1694.prezydent-podsumowal-debate-ws-zmian-w-ofe.html>

i co roku przyrastać docelowo do 2017 r. gdy osiągnie 3,5 %. Środki te zamiast trafiać do OFE, pozostaną w ZUS-ie na indywidualnych subkontach, które nie podlegają corocznej waloryzacji. Wielu komentatorów twierdzi, że ubezpieczeni stracą na tej zmianie, gdyż środki zapisane na subkontach w ZUS, mogłyby być, przez OFE zainwestowane i pomnożone, tak się jednak nie stanie. Bezspornie celem tej zmiany było zwiększenie wpływów do ZUS, który uzyskane w ten sposób fundusze przekazywał na wypłatę bieżących świadczeń, co pozwoliło ograniczyć dotację budżetu państwa do ZUS i uchronić budżet przed nadmiernym zadłużeniem i przekroczeniem progów, ostrożnościowych. Należy w tym miejscu zauważyć dylemat między dbaniem o obecny stan finansów państwa, a przyszłe emerytury ubezpieczonych, w tym wypadku górę wzięło krótkoterminowe spojrzenie na całą gospodarkę.

Ustawa wprowadzająca zmiany w systemie ubezpieczeń społecznych zakładała wprowadzenie nowego funduszu emerytalnego nazwanego dobrowolnym¹⁷⁹. Celem funkcjonowania Dobrowolnego Funduszu Emerytalnego jest prowadzenie Indywidualnego Konta Emerytalnego, lub Indywidualnego Konta Zabezpieczenia Emerytalnego, na których mają być gromadzone środki na wypłatę emerytur z III filara systemu. Dobrowolny Fundusz Emerytalny tak jak Otwarty Fundusz Emerytalny może być tworzony przez Powszechne Towarzystwa Emerytalne i tak samo jak OFE podlega ograniczeniom w inwestowaniu środków, jednak w odróżnieniu od OFE uczestnictwo w nim nie jest obowiązkowe i odznacza się większą swobodą. Ustawodawca rozszerza, natomiast, możliwości inwestowania zarówno OFE jak DFE. Ustawa wymienia enumeratywnie kategorie instrumentów finansowych, w jakie inwestować mogą OFE, z kolei nowopowstałe DFE nie posiadają tak określonych możliwości inwestowania i mogą być lokowane poza granicami kraju w akcje podmiotów notowanych na giełdach krajów EOG, obligacje emitowane przez rządy lub banki centralne i spółki notowane na giełdach tych państw¹⁸⁰.

Istotny zapis dla praktyki funkcjonowania OFE wprowadza nowelizacja w art. 92. ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych. Ustawodawca wprowadza, bowiem zapis o zakazie akwizycji na rzecz OFE i zabrania „oferowania dodatkowych korzyści materialnych z tytułu członkostwa w otwartym funduszu”¹⁸¹. Ma to duże znaczenie z

179 Ustawa z dnia 25.03.2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych art. 4 ust. 1 pkt. 2

180 Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, Dz. U. z 2004 r. Nr 159, poz. 1667 art. 143 ust. 5

181 Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, Dz. U. z 2004 r. Nr 159, poz. 1667 art. 92

punktu widzenia zarówno zarządzających OFE, członków Funduszy, jak i osób rozpoczynających pracę i zobowiązanych przystąpić do OFE. W wyniku zmiany zarządzający OFE ograniczają wydatki związane z działalnością reklamową Funduszy, co jest pokłosiem obniżenia prowizji do 3,5% składki. Zakaz akwizycji, oznacza także zniknięcie z przestrzeni społecznej reklam OFE, co może prowadzić do obniżenia świadomości społecznej o funkcjonowaniu Funduszy jak i utrudniać wybór OFE osobom podejmującym pierwszą pracę.

Dodatkową zmianą w systemie jest powołanie do życia Indywidualnych Kont Zabezpieczenia Emerytalnego, jako instytucji III-ego filara systemu. Warto w tym miejscu nie tylko scharakteryzować IKZE, ale także porównać je z już istniejącymi IKE. Ustawodawca rozszerzając katalog możliwości w ramach III-ego filara systemu miał na celu stworzenie zachęty do oszczędzania na przyszłą emeryturę. W odróżnieniu do IKE, gdzie składka ograniczona jest do kwoty ustalonej corocznie przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, czyli nie wiele ponad 10 tysięcy złotych, a każda od składki nie przysługuje ulga w podatku PIT, bezpośrednią zachętą IKZE miała być możliwość odliczenia od podatku dochodowego wpłat na, IKZE, których wysokość ustawowo ograniczona została do wysokości 4% rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, co w 2012 roku jest równe nieco ponad 4 tysiącom złotych. Natomiast w momencie wypłaty, środki zgromadzone na IKZE będą obciążone podatkiem dochodowym, co nie będzie miało miejsca w przypadku IKE. Wypłata środków z IKZE będzie możliwa tylko w dwóch przypadkach: ukończenie 65 roku życia, lub w przypadku śmierci ubezpieczonego na wniosek osoby uprawnionej, natomiast środki zgromadzone na IKE można wcześniej wycofać, jednak wiąże się to z koniecznością zapłacenia podatku dochodowego. Należy podkreślić, że również spadkobiercy środków z IKZE będą musieli zapłacić podatek dochodowy, w przypadku IKE dziedziczenie nie wiąże się z opodatkowaniem. Istotnym elementem, IKZE jest objęcie zakresem podmiotowy także osoby prowadzące działalność gospodarczą, dla których oszczędzanie w ramach III-ego filaru będzie efektywnym sposobem oszczędzania¹⁸². Z ofert dwóch pierwszych instytucji oferujących IKZE wynika, że opłaty za prowadzenie kont będą się kształtować w okolicach 2%, taką właśnie stawkę proponuje PZU Życie, natomiast Aviva Życie za prowadzenie konta pobierać będzie 2,25% składki.¹⁸³ Z wyliczeń po uwzględnieniu ulg i opodatkowania wynika, jednak, że to IKE gwarantują wyższą stopę zwrotu przy tych samych środkach przeznaczanych na konta. Takie wyliczenie każe zastanowić się nad sensownością wprowadzonych zmian i zmusza do refleksji nad potencjalnymi klientami

182 W ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o indywidualnych kontaktach emerytalnych (Dz. U. nr 116, poz. 1205) art. 12.

183 Pierwsze Firmy oferują IKZE, <http://www.parkiet.com/arttykul/10,1176101-Pierwsze-firmy-oferuja-IKZE.html> stan na 1.05.2012 r.

IKZE. Należy także rozważyć wpływ powołania IKZE na poprawę bezpieczeństwa socjalnego *vide* na przyrost oszczędności Polaków i w konsekwencji na wzrost przyszłych świadczeń. Wprowadzone ulgi z pewnością nie zachęcą wszystkich do oszczędzania jednak ich przyjęcie świadczy o właściwej polityce państwa tworzącego zachęty do oszczędzania na przyszłość, jednocześnie wprowadzone ograniczenia z pewnością nie pozwolą osiągnąć znaczącej wysokości potencjalnych świadczeń, ale mogą być dobrym uzupełnieniem. Ulgi w podatku dochodowym za odkładanie w IKZE posiadają jednak także drugą stronę medalu. Zbyt duża liczba osób, którym przysługiwałyby ulgi spowodowałyby obniżenie wpływów do budżetu państwa i narastanie dziury budżetowej¹⁸⁴.

T. Szumlicz analizując zmiany w III-im filarze, stwierdził, że „jeżeli państwo nie jest w stanie zapewnić swoim obywatelom odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa socjalnego to nie powinno opodatkowywać wydatków ponoszonych przez gospodarstwa domowe na ten cel”, takie podejście uderza w fundament III-ego filara systemu, który od jego utworzenia był obciążony podatkami. Jednak myśl przewodnia T. Szumlicza wydają się być w pełni słuszna i oddająca „ducha polityki społecznej”, dlatego słusznym wydaje się postulowanie *de lege ferenda* całkowite zwolnienie oszczędzających w III-im filarze z podatków.

Kontrowersje budzi jednak wprowadzenie IKZE, podczas gdy cały czas funkcjonują IKE, można by się zastanawiać czy nie wystarczyło obłożyć ulgami składki na te fundusze zamiast wprowadzać nowy instrument do III-ego filara. Innej krytyce poddaje IKZE R. Pacud, który zauważa, że IKZE miały być skierowane do najbiedniejszych, jednak prawna konstrukcja kont nie zapewnia możliwości skonstruowania odpowiedniej oferty dla osób najniższej sytuacji. R. Pacud krytykuje także zbyt niską substytucyjność IKZE w stosunku do IKE oraz zbyt niski, jego zdaniem, poziom ulg¹⁸⁵.

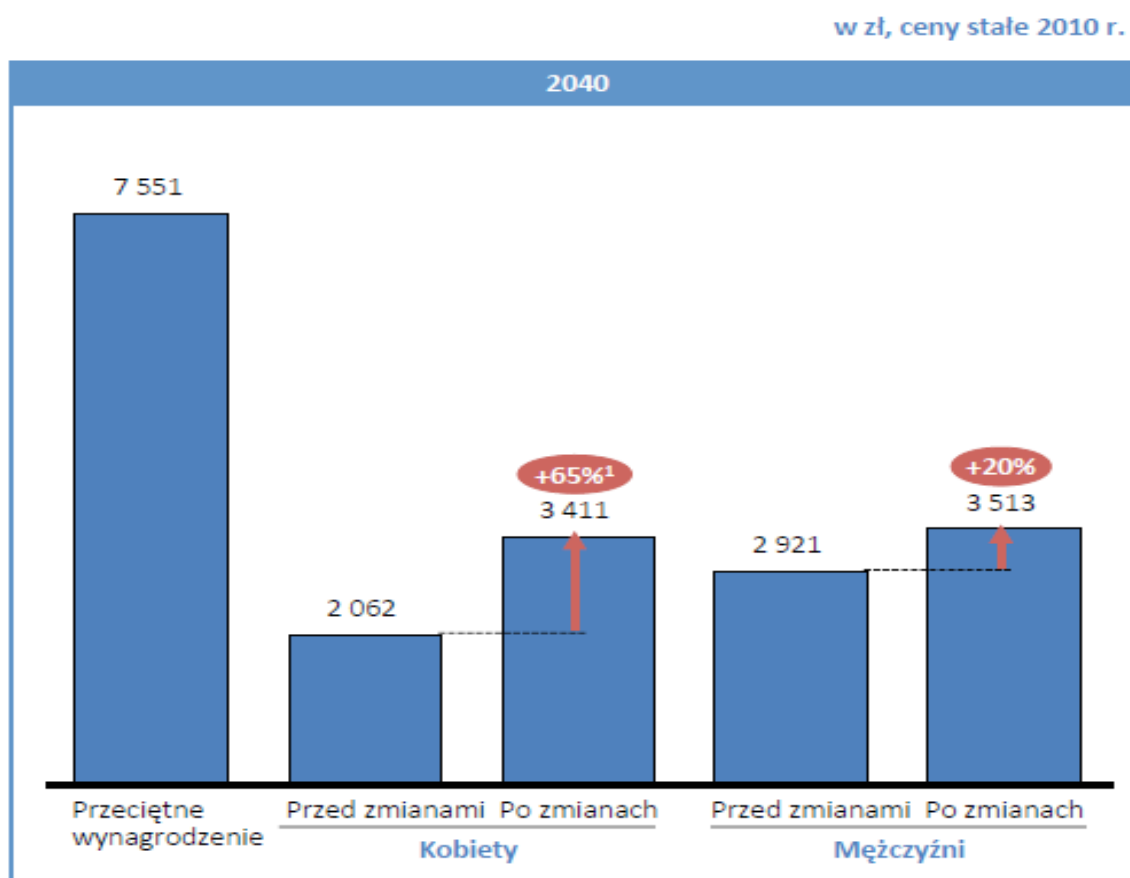
Ostatnią zmianą w systemie emerytalnym jest wprowadzona od marca 2012 roku kwotowa waloryzacja wysokości świadczeń, która w odróżnieniu od „starej” metody waloryzowania świadczeń różni się kwotowym ustaleniem wartości, o jaką zmieni się wysokość świadczenia. Ustalona przez Radę Ministrów wysokość w 2012 roku sięga 70 złotych, oznacza to, że każdy świadczeniobiorca otrzyma 70 złotych więcej. Rząd zastrzega sobie jednak, że w kolejnych latach powróci do waloryzacji w oparciu o inflację.

184 Rapkiewicz M., IKZE jako element systemu III filara. Czy są skazane na porażkę?, Komentarz Instytutu Sobieskiego <http://www.sobieski.org.pl/news.php?id=722> stan na 1.05.2012 r.

185 Pacud R., Indywidualne Konta Zabezpieczenia Emerytalnego, Praca i Zabezpieczenie społeczne 11/2011 r.

c) Podniesienie i zrównanie wieku emerytalnego

Po wyborach parlamentarnych jesienią 2011 roku premier w exposé zapowiedział zrównanie i podniesienie wieku emerytalnego do 67 lat dla kobiet i mężczyzn. Proponowane zmiany były szeroko obecne w debacie publicznej i pobudziły wiele środowisk do wyartykułowania swojego stanowiska w sprawie. Rządowy projekt ustawy zakładał wydłużenie wieku emerytalnego kobiet z 60 do 67 lat do 2040 roku oraz mężczyzn z 65 do 67 do 2020 roku¹⁸⁶. Premier i Minister Finansów argumentowali konieczność zmian ogólnie europejskim trendem podnoszenia wieku emerytalnego, wynikającym z wydłużania się średniej długości życia oraz spadkiem stosunku aktywnych do biernych zawodowo, wyższymi świadczeniami w przyszłości, gdyż dłuższa praca pozwoli zgromadzić więcej kapitału na późniejsze świadczenie. Jako alternatywę dla podniesienia wieku emerytalnego rząd przedstawia zwiększenie składek i podatków, lub drastyczne ograniczenie wysokości świadczeń. Wprowadzenie postulowanych zmian zdaniem rządu przyczyni się do znaczącego podniesienia wysokości otrzymywanych świadczeń:



Źródło: emerytury_prezentacja_ 23.02.2012 r.

¹⁸⁶ Rządowy projekt reformy emerytalnej,

<http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/A043D3F6098D6431C12579E60068CD0F/%24File/329.pdf> stan na 1.05.2012 r.

Z rządowych wyliczeń wynika, że średnie świadczenie emerytki w 2040 roku wyniesie 3411 złotych miesięcznie, co będzie wzrostem o 65% w porównaniu gdyby zmian nie wprowadzono. Z kolei średnie świadczenia emeryta będzie wyższe i będzie wynosiło 3513 złotych miesięcznie i dzięki reformie wzrośnie o 20%. Krytycy proponowanych zmian zarzucają, że rzeczywistym powodem zmian w systemie emerytalnym jest krótkowzroczne odwlekanie wypłaty świadczeń emerytom, którzy nabędą prawa do emerytury w latach 2014-2018, co obniży dotację do FUS i ograniczy wzrost zadłużenia sektora finansów publicznych.

Największa partia opozycyjna sprzeciwiając się propozycjom rządu postulowała możliwość wyboru formy oszczędzania przez ubezpieczonych (tylko I, lub I i II filar), elastyczny wiek emerytalny związany z wykonywaną pracą. Prawo i Sprawiedliwość proponowało nie wprowadzanie pochopnie zmian w systemie emerytalnym bez wcześniejszego dostosowania innych polityk do odpowiednich standardów. Zwracano uwagę na możliwe trudności z utrzymaniem czy znalezieniem pracy przez osoby 60+, podnoszono kwestię doksztalcania najstarszych pracowników, wzrostu kosztów opieki zdrowotnej i kosztów medycyny pracy, a także aspektów społecznych związanych z pełnieniem ról babci i dziadka. Wyrazem sprzeciwu była manifestacja przechodząca ulicami stolicy zorganizowana przed decyzją rządu o skierowaniu projektu do Sejmu RP. Trzecia, co do wielkości partia Ruch Palikota w parlamencie przyznawała rację rządzącym i deklarowała poparcie dla podniesienia i zrównania wieku emerytalnego. Z kolei Sojusz Lewicy Demokratycznej nie zgadzając się na podniesienie wieku emerytalnego zapowiedział złożenie własnego wniosku o referendum oraz upomnienie się o sprawy pracownicze podczas manifestacji 1. maja.

Kwestia zrównania i podniesienia wieku emerytalnego została dostrzeżona przez Prezydenta RP, który w połowie marca gościł w Pałacu Prezydenckim dyskutantów w rzeczonyj sprawie. Podczas debaty Prezydent twierdził, że proponowane zmiany są nieuchronne i są odpowiedzią na wyzwania czasów. Obecny podczas debaty Minister Pracy i Polityki Społecznej zwracał uwagę na kwestie związane z koniecznością dostosowania rynku pracy do potrzeb osób 50+, z kolei szef Rady Gospodarczej przy Premierze Jan Krzysztof Bielecki argumentując postulat rządu przytaczał dane demograficzne mówiące o wzroście liczby osób starszych¹⁸⁷.

Perspektywa dłuższej pracy i późniejszej emerytury spotkała się z niechęcią związkowców z NSZZ „Solidarność”, którzy złożyli do sejmu RP wniosek o przeprowadzenie ogólnopolskiego referendum w sprawie podniesienia wieku emerytalnego

187 Debata: „Zmiany w systemie emerytalnym są nieuchronne”, <http://www.prezydent.pl/dialog/fdp/solidarne-spoleczenstwo-bezpieczna-rodzina/aktualnosci/art.15.zmiany-w-systemie-emerytalnym-sa-nieuchronne.html>

podpisanych przez ponad 2 miliony osób. Związkowcy argumentowali wniosek o referendum wolą wypowiedzenia się społeczeństwa w tak ważnej sprawie, która dotyczy każdego obywatela: „tak kluczowych zmian nie wolno wprowadzać w trybie pilnym bez wcześniejszych konsultacji społecznych”¹⁸⁸. Jednak pod koniec marca wniosek w Sejmie został przez posłów odrzucony w pierwszym czytaniu. Wśród propozycji związkowców znalazły się postulaty o zwiększaniu „funduszu emerytalnego” poprzez zwiększanie liczby pracujących oraz ujednoczenie sposobu wnoszenia składki do systemu poprzez oskładkowanie” w jednakowy sposób umów cywilnoprawnych i działalności gospodarczej¹⁸⁸.

Nie było zgody również w samej koalicji rządzącej. Koalicyjny PSL postulował początkowo możliwość wcześniejszych emerytur dla kobiet uzależnionych od liczby posiadanych dzieci. Następnie postulat ten zmieniono na możliwość dopłacania do kapitału emerytalnego matek części środków przeznaczonych na późniejsze świadczenie. Ostatecznie po negocjacjach koalicyjnych projekt rządowy przekazany do Sejmu RP zawiera postulat zrównania i wydłużenia wieku emerytalnego do 67, ale przewiduje „emerytury częściowe”, a także niewłączenie do systemu powszechnego rolników. Proponowana emerytura częściowa będzie stanowiła 50% należnego świadczenia. Szef rządu podkreślał, że osiągnięty w koalicji kompromis wynika z bardzo poważnego trybu konsultacji społecznych i jest wyrazem woli większości społeczeństwa¹⁸⁹.

8. Konsekwencje „pokryzysowych” zmian w systemie emerytalnym

Społeczne konsekwencje zmian w systemie emerytalnym są trudne do przewidzenia, nie wiadomo, jaka będzie wysokość przyszłych świadczeń ani w jakim stopniu będą one zastępować utracone dochody. Z całą pewnością system emerytalny przesuwając coraz większą odpowiedzialność na jednostki, zachęcając i zmuszając je do oszczędzania na starość. W tym kontekście optymizm budzi tworzenie zachęt dla oszczędzających w III- im filarze, a także obniżenie obciążeń pobieranych, przez OFE w II-im filarze. Wartym wprowadzenia wydaje się także postulat różnych portfeli emerytalnych dla członków OFE w różnym wieku; młodzi ubezpieczeni mieliby portfele o charakterystyce bardziej ryzykownej, starszym ubezpieczonym przysługiwałby portfel inwestycyjny mniej ryzykowny. Z kolei ograniczenie składki do OFE, mnożenie kont w systemie, a także brak stabilności i traktowanie systemu,

188 Ibidem,

189 Tusk D., wypowiedź:

http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/debata_nad_reforma_emerytalna.9786/

jako skarbonki, z której można podbierać środki na bieżące wydatki są największymi wyzwaniami i problemami systemu. Na szczególną uwagę zasługuje niestabilność systemu i demontaż reformy z 1999 roku, przejawiany poprzez obniżenie wpływów do OFE. W literaturze często zwraca się także uwagę na kwestię dziedziczenia, jako wadę systemu, przychylając się do tej opinii, należy podkreślić, że zebrane środki mają służyć zapewnieniu dochodu na starość dla jednostki, która nie będzie mogła sama się utrzymywać, nie zaś dla jej zstępnych, którzy by po niej dziedziczyli. Eksperci często podkreślają także konieczność lepszego powiązania systemu rentowego i emerytalnego w celu zoptymalizowania liczby świadczeniobiorców, postulat ten jednak nie jest realizowany obecnie przez ustawodawcę. Ważnym z punktu widzenia systemu procesem jest demontowanie Funduszu Rezerwy Demograficznej, a także ograniczanie działalności II-ego filara systemu pod pretekstem konieczności ratowania obecnego stanu finansów publicznych. Takie działanie jest cofaniem reformy z 1999 roku i powrotem do systemu repartycyjnego. Oznacza to, że w na skutek zmian będących odpowiedzią na kryzys 2008 roku mamy do czynienia w Polsce z procesem zwiększania roli I-ego filara i zwiększaniem jego roli w systemie kosztem II-ego filara systemu oraz przenoszeniem odpowiedzialność na jednostki poprzez zwiększanie roli III-ego filara systemu.

Podsumowując zmiany proponowane przez rząd pod koniec marca 2012 roku należy zauważyć, że podniesienie wieku emerytalnego dokonuje się w wielu krajach, jednak porównywanie polskich rozwiązań w sferze polityki społecznej z przytaczanymi przez rząd regulacjami w Europie zachodniej wydaje się niewłaściwe. Rozważając zrównanie i podniesienie wieku emerytalnego należy odwołać się do uwarunkowań polskiego systemu emerytalnego, który w wyniku swoich zaszczości historycznych wygenerował i nadal przyczynia się do zwiększania długu publicznego. Z uwagi na mnogość powiązań i oddziaływań reforma systemu emerytalnego musi być przemyślana a potencjalne ryzyka związane z funkcjonowaniem rynku pracy, służby zdrowia, polityki edukacyjnej, opieki społecznej, możliwości samodzielnego oszczędzania i inwestowania czy innych sfer, o których dzisiaj nie wiemy, lub których obecnie nie doceniamy a w przyszłości odegrają kluczową rolę, powinny być przemyślane i zabezpieczone. Istotne wydają się być postulaty NSZZ „Solidarność” podnoszące konieczność uszczelniania systemu, objęcia jak największej liczby aktywnych zawodowo składkami emerytalnymi, a przede wszystkim zwiększenie liczby osób pracujących, co spowoduje zwiększenie środków wpływających do systemu emerytalnego i zmniejszy nakłady budżetu. Wartą rozważania jak także propozycja elastycznego wieku emerytalnego, gdzie od decyzji ubezpieczonego zależałaby wysokość

świadczenia i wiek rozpoczęcia jego pobierania. Trudny do oceny jest za to jeden z głównych argumentów rządu, mówiący o wyższym świadczeniu w przyszłości, bowiem obecna konstrukcja systemu zakłada obliczanie świadczenia przez podzielenie kapitału przez dalsze trwanie życia, a to dla dzisiejszych 20-to, 30-to latków pozostaje jedynie prognozą. W dyskusji nad systemem emerytalnym warto także podnieść kwestię dodatkowego, dobrowolnego oszczędzania. Konieczna jest lepsza edukacja ubezpieczonych na temat sposobów i możliwości oszczędzania, warto także możliwie szeroko włączać uczestników funduszy w decydowanie i zarządzanie funduszami, czego prawną formą mogą być na przykład spółdzielnie emerytalne.

Rozdział IV Powszechne systemy emerytalne w krajach Europy środkowo – wschodniej. Analiza porównawcza

Konsekwencje kryzysu gospodarczego, jaki obiegł świat po 2007 roku dotknęły także kraje regionu Europy środkowo – wschodniej. Do Europy kryzys ekonomiczny dotarł z opóźnieniem, jednak już w 2009 roku prawie wszystkie państwa europejskie zanotowały ujemny wzrost PKB¹⁹⁰. G Gorzelak wśród przyczyn trudnej sytuacji ekonomicznej krajów europejskich upatruje zarówno czynniki zewnętrzne, do których zalicza „import kryzysu światowego”, problemy światowych banków, które są właścicielami banków w krajach europejskich, a także spadek inwestycji zagranicznych, jak i wewnętrzne: nadmierna specjalizacja eksportu, szybszy wzrost płac niż wydajności pracy, bańka kredytowa, a także nadmierne zadłużenie krajów wynikające pośrednio z deficytów systemów zabezpieczenia społecznego¹⁹¹. Kryzys gospodarczy wyraźnie odznaczył się na systemach emerytalnych krajów europejskich, które podjęły różne działania antykryzysowe, a także obrały różne kierunki zmian swoich systemów. Niniejszy rozdział zawiera analizę uwarunkowań, przemian a także zmian w systemach emerytalnych krajów Europy środkowo – wschodniej dokonanych w odpowiedzi na skutki światowego kryzysu gospodarczego.

190 Dane CIA World Factbook

191 Gorzelak G., Kryzys finansowy w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, w: Tucholska A., Europejskie wyzwania dla Polski i jej regionów, Warszawa 2010 r.

1. Węgierski system emerytalny w dobie kryzysu

Nowoczesna państwowość węgierska rozpoczyna się wraz z końcem I wojny światowej i rozpadu monarchii Austro – Węgierskiej. W wyniku Paktu z Trianon Węgry odzyskały niepodległość kosztem utraty znaczącej części swojego terytorium i liczby ludności. W okresie międzywojennym Węgry były monarchią konstytucyjną, jednak króla nie wybrano, a władzę sprawował regent Milosz Horthy. Światowy kryzys finansowy lat 20-tych dotarł także do Węgier, które w odpowiedzi na jego skutki zdecydowały się wprowadzić w 1929 roku system emerytalny, a w 1938 roku system emerytalny także dla rolników¹⁹². Po II wojnie światowej, Węgry znalazły się w strefie wpływów ZSRR i gospodarki socjalistycznej. W 1951 roku wprowadzono system emerytalny oparty na metodzie repartycyjnej finansowej ze składek pracowników, które *de facto* były podatkami, wiek emerytalny ustalono na 55 lat dla kobiet i 60 lat dla mężczyzn przy średniej długości życia 67 lat. Wraz z pogarszaniem się sytuacji gospodarczej krajów socjalistycznych składka emerytalna wzrosła do 30%, a wydatki państwa na świadczenia sięgnęły 11% PKB¹⁹³. W związku z tym transformacja ustrojowa wymusiła konieczność reform w systemie emerytalnym.

a) Uwarunkowania systemu emerytalnego

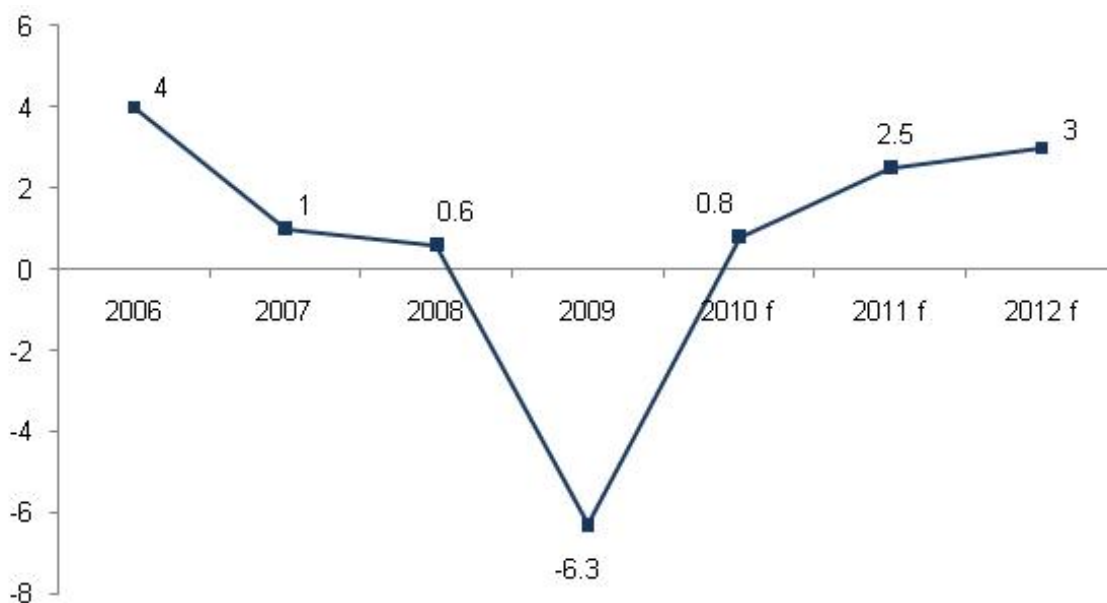
Tłem zmian w systemie emerytalnym na Węgrzech, które były odpowiedzią na skutki kryzysu gospodarczego, a także instrumentem ratowania finansów publicznych była transformacja ustrojowa lat 90-tych oraz budowa systemu demokratycznego i gospodarki rynkowej. Po upadku żelaznej kurtyny na Węgrzech w 1990 roku przeprowadzone pierwsze wolne wybory, w których zwyciężyła Węgierskie Forum Demokratyczne. Kształtowaniu się systemu demokratycznego towarzyszyły ciągłe zmiany partii rządzącej i naprzemiennych rządów socjalistów i partii centro-prawicowych. Od 1999 Węgry należą do NATO a od 2004 roku do UE. Węgry liczą blisko 10 milionów obywateli, posiadają najwyższy w Europie odsetek gruntów ornych wynoszący prawie 50%, co czyni rolnictwo konkurencyjnym. Rozwinięta turystyka, przynosi również znaczne dochody, Węgry są odwiedzane przez ponad 30 mln turystów rocznie. Posiadają rozwinięty przemysł chemiczny, maszynowy, elektroniczny i samochodowy. Węgierska gospodarka zajmuje 50 miejsce na świecie biorąc

192 Felczak W., Historia Węgier, Wrocław 1983 r.

193 Simonovits A., Węgierski system emerytalny, w: Golinowska S., Systemy i reformy emerytalne. Wielka Brytania, Szwecja, Włochy, Węgry i Polska, Warszawa 1997 r.

pod uwagę PKB liczone parytetem siły nabywczej, przy PKB per capita blisko 20 000 \$¹⁹⁴. W strukturze PKB 65% stanowią usługi, przemysł 31% a rolnictwo 4%. Węgry odczuły skutki światowego kryzysu gospodarczego, który w 2009 spowodował spadek inwestycji zagranicznych, spadek liczby turystów, a także spadek produkcji i wycofywanie się kapitału zagranicznego z węgierskiej gospodarki, czego konsekwencją był spadek dochodów publicznych oraz gwałtowny wzrost deficytu budżetowego¹⁹⁵.

Wykres 5: Wzrost gospodarczy na Węgrzech w latach 2006-2012



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT

Wykres 5. Obrazuje wzrost gospodarczy na Węgrzech w latach 2006-2012, widać wyraźnie spadek poziomu wzrostu, a także załamanie gospodarcze w 2009 roku oraz wychodzenie z zapaści od 2010 roku.

194 Dane CIA World Factbook , <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2001rank.html?countryName=Hungary&countryCode=HU®ionCode=eu#HU> stan na 1.05.2012 r.

195 Gorzelak G., Kryzys finansowy w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, w: Tucholska A., Europejskie wyzwania dla Polski i jej regionów, Warszawa 2010 r., str. 35

W rankingu HDI Węgry zajmują 38 pozycję z wynikiem 0,8480 co sytuuje je w gronie państwo wysoko rozwiniętych¹⁹⁶. W 2010 roku wzrost gospodarczy na Węgrzech wyniósł 1,2% PKB a w kolejnych latach prognozowane jest jego przyspieszenie, dług publiczny Węgier w 2010 roku wyniósł, 78% PKB, co spowodowało obniżenie ratingu kraju przez światowe agencje do poziomu BB+ (poziom „śmieciowy”)¹⁹⁷. Inflacja na Węgrzech w 2011 roku wynosiła 4,3% a bezrobocie utrzymywało się na poziomie 10%, przy współczynniku zatrudnienia dla grupy 15-64 na poziomie 55%¹⁹⁸ i współczynniku zatrudnienia osób w wieku 55-64 na poziomie 34,4%. Głównym partnerem handlowym Węgier są Niemcy, z którymi wymiana handlowa stanowi blisko jedną trzecią całej wymiany handlowej kraju.

Początkowo węgierski system emerytalny regulowała ustawa z 1993 roku, stanowiącej obowiązek ubezpieczenia w państwowym filarze, opartym na zasadzie repartycyjnej oraz dobrowolność ubezpieczenia o charakterze kapitałowym. Należy zaznaczyć, że dodatkowo dobrowolny system ubezpieczenia emerytalnego obejmował tylko 13% pracujących. Wiek emerytalny został ustalony na 55 lat dla kobiet i 60 lat dla mężczyzn, co było jednym z najniższych progów w Europie, należy jednak zauważyć, że długość życia na Węgrzech wynosiła wówczas 70 lat jednak wiek dezaktywacji zawodowej w 1995 roku wynosił 56 lat¹⁹⁹. Działanie wprowadzonego wówczas systemu zakłócona została przez negatywne zjawiska związane z transformacją i prywatyzacją, prowadzącą do racjonalizacji zatrudnienia i masowych zwolnień. W tym celu w latach 90-tych Węgry wprowadziły możliwość przechodzenia na wcześniejsze emerytury, co spowodowało wzrost liczby świadczeniobiorców emerytur oraz spadek współczynnika zatrudnienia osób 55-64 do poziomu 17% w 1997 roku²⁰⁰. Efektem było obciążenie systemu finansowego i konieczność wprowadzenia restrykcji w sposobie przechodzenia na wcześniejszą emeryturę. Trudno wobec tego oceniać działanie systemu stworzonego w 1993 roku, gdyż niestabilność państwa i dopiero kształtujące się stosunki gospodarcze sprawiły, że był on narażony na zbyt wiele czynników i nie mógł w pełni ukazać swoich zalet. Jego funkcjonowanie trwało niespełna 5 lat i już w 1998 roku wprowadzona została reforma oparta na trzech ustawach wprowadzająca trójfilarowość do systemu emerytalnego. Głównymi celami zmian były przeniesienie odpowiedzialności za przyszłe świadczenia na ubezpieczonych, odciążenie finansów

196 UNDP, Raport HDI 2011, <http://hdrstats.undp.org/en/countries/profiles/HUN.html> stan na 1.05.2012r

197 Rating Węgier wg agencji Fitch: <http://www.fitchratings.com/web/en/dynamic/fitch-home.jsp>

198 Dane EUROSTAT, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?>

[tab=table&language=en&pcode=tsiem010&tableSelection=1&footnotes=yes&labeling=labels&plugin=1](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=tsiem010&tableSelection=1&footnotes=yes&labeling=labels&plugin=1)
stan na 1.05.2012 r.

199 Dane Bank Światowy, http://data.worldbank.org/polish?cid=GPDpl_WDI stan na 1.05.2012 r.

200 Fazekas K., Transition of the Hungarian Labour Market – Age, Skill and Regional Differences, Budapeszt 2005 r.

publicznych, wprowadzenie konkurencji na rynek ubezpieczeń emerytalnych oraz podniesienie wysokości przyszłych świadczeń, a także objęcie jak największej liczby pracowników ubezpieczeniem i zlikwidowanie przywilejów emerytalnych.

b) Reforma emerytalna na Węgrzech 1997 roku

W obliczu załamania sytuacji gospodarczej kraju, rosnącego zadłużenia finansów publicznych, a także wydłużeniu trwania życia do 68 lat dla mężczyzn i 77 lat dla kobiet, konsekwencji wzrostu bezrobocia na początku lat 90-tych, na Węgrzech istniało społeczne przyzwolenie na zmiany systemu emerytalnego, którego zwieńczeniem była reforma systemu emerytalnego z 1997 roku. Wprowadzała ona zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn do 62 lat, co oznaczało, że wiek emerytalny kobiet został podniesiony o 7 lat²⁰¹. Zmiana była rozłożona w czasie i została zakończona w 2009 roku. Reforma zakładała podział systemu na trzy filary: I repartycyjny, obowiązkowy, administrowany przez państwo; II kapitałowy, obowiązkowy, administrowany przez podmioty prywatne, III kapitałowy, dobrowolny, administrowany przez podmioty prywatne. Pierwszy filar cechował się obowiązkiem uczestnictwa wszystkich pracowników, prawo do świadczenia przysługiwało w momencie osiągnięcia wieku emerytalnego, czyli 62 lat, jej wysokość wyliczana była na podstawie przeciętnego wynagrodzenia w ciągu całej kariery zawodowej²⁰². Zakres podmiotowy ustawiony został bardzo szeroko i obejmował wszystkich zatrudnionych i pracujących na własny rachunek. Wcześniejsza emerytura możliwa była po 20 latach pracy jednak jej wysokość była obniżana o algorytm dalszego trwania życia. Natomiast drugi filar systemu emerytalnego stanowią prywatne fundusze emerytalne, które administrują i inwestują gromadzone środki na przyszłe świadczenia²⁰³. Trzeci filar system stanowią dobrowolne fundusze, których celem jest gromadzenie i pomnażanie zbieranych środków swoich członków. Fundusze posiadają osobowość prawną i są organizacjami non-profit, są własnością swoich członków, a zarząd wybierany jest przez walne zebranie członków. Odprowadzane do trzeciego filara składki są objęte ulgami podatkowymi, fundusze zwolnione są z podatku dochodowego, a ich członkowie korzystają z ulg przy wypłacie świadczeń.

201 Ustawa z 1997 roku o osobach uprawnionych do świadczeń zabezpieczenia społecznego oraz emeryturach prywatnych i ich zasięgu (törvény a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről)

202 Ustawa z 1997 roku o systemie emerytalnym (I- szych filary) (törvény a társadalombiztosítási nyugellátásokról)

203 Simonovits A., Węgierski system emerytalny, w: Golinowska S., Systemy i reformy emerytalne. Wielka

Liczebność członków funduszy jest względnie małą i wynosi od kilkudziesięciu do kilku tysięcy członków²⁰⁴.

Składka na zabezpieczenie emerytalne płacona była przez pracodawcę i pracownika i wносиła 22% po stronie pracodawcy i 9% po stronie pracownika, jeżeli objęty był tylko Pierwszym filarem, lub 1% jeżeli uczestniczył w drugim filarze, wówczas 8% odprowadzane było do funduszy emerytalnych. Pierwszy filar systemu emerytalnego składał się na około $\frac{3}{4}$ wartości emerytury, pozostała część była finansowana z drugiego filara. Wysokość świadczenia oblicza się na podstawie średniej wynagrodzeń w ciągu kariery zawodowej, którą oblicza się w następujący sposób: 33% średniego wynagrodzenia za pierwsze 10 lat okresu ubezpieczenia:

- + 2 punkty procentowe za każdy rok między 11 a 25 rokiem ubezpieczenia
- + 1 punkt procentowy za każdy rok między 26 a 36 rokiem ubezpieczenia
- + 1, 5 punktu procentowego za każdy rok między 36 a 40 rokiem ubezpieczenia
- + 2 punkty procentowe za każdy rok powyżej 40 roku ubezpieczenia²⁰⁵.

Reforma z 1997 roku wprowadzała także dodatkowy system pomocy emerytalnej, nazwany „systemem zasiłków emerytalnych”, który jest formą zasiłku socjalnego, działającego obok systemu obowiązkowego. Opiera się na zaopatrywaniu „ubogich” emerytów ze środków lokalnego samorządu w dochód minimalny, lub na wyrównywaniu niewystarczającego dochodu do określonej stawki przyjętej, jako minimum socjalne²⁰⁶. W celu złagodzenia skutków likwidacji wcześniejszych emerytur, w 1998 roku wprowadzono zasiłek dla bezrobotnych w okresie 5 lat do wieku emerytalnego, który wynosił 80% wysokości minimalnej emerytury. Dodatkowo, w 2006 roku wprowadzono do ustawy zapis, stanowiący, że każdemu emerytowi przysługuje jest dodatkowo trzynasta emerytura, wypłacana w wysokości normalnej²⁰⁷. Obecnie średnia emerytura na Węgrzech wynosi 86 tysięcy forintów miesięcznie (1700 złotych) i stanowi 40% średniej płacy (216 tysięcy forintów) w sektorze prywatnym na Węgrzech²⁰⁸.

204 EURES, http://eures.praca.gov.pl/zal/warunki_zycia/Wegry2.pdf stan na 1.05.2012 r.

205 MISSOC, http://ec.europa.eu/employment_social/missoc/db/public/compareTables.do?lang=en stan na 1.05.2012 r.

206 EURES, http://eures.praca.gov.pl/zal/warunki_zycia/Wegry2.pdf stan na 1.05.2012 r.

207 EURES, http://eures.praca.gov.pl/zal/warunki_zycia/Wegry2.pdf stan na 1.05.2012 r.

208 Urząd Statystyczny Węgier, <http://www.budapest.polemb.net/files/WE/gospodarka/Wegry-03-maj-2009.pdf> stan na 1.05.2012 r.

Funkcjonujący na Węgrzech sposób organizacji dobrowolnego sposobu oszczędzania wydają się niezwykle interesujący. Oparcie dobrowolnego sposobu oszczędzania o partycypację w funduszu non-profit, może być dodatkową formą motywacji do oszczędzania, a także poprzez wytworzenie więzi i możliwości uczestnictwa w zarządzaniu funduszem stwarza pozytywną, a wręcz pożądaną formę organizacji Trzeciego filara. Odrzucenie bezpośredniego wpływu instytucji finansowych na system emerytalny, a przez to niższe koszty funkcjonowania systemu mogą stanowić dodatkową zachętę. Dlatego węgierski sposób na dobrowolne oszczędzanie na emeryturę może być przykładem dla zmian w innych krajach.

c) Reforma systemu emerytalnego w dobie światowego kryzysu gospodarczego

Reforma systemu zabezpieczenia emerytalnego na Węgrzech jest konsekwencją światowego kryzysu gospodarczego, którego skutki odczuwane są zarówno w sferze finansów publicznych jak i w polityce społecznej państwa. Wśród uwarunkowań zmian systemu kluczową wydaje się zmiana polityczna dokonana na Węgrzech w 2010 roku, czyli dojście do władzy centro-prawicowej partii Fidesz na czele z Victorem Orbaniem. Rząd Orbana wygrał wybory na fali sprzeciwu wobec rządów lewicy, która wprowadziła wiele zmian socjalnych (np. trzynaste emerytury) oraz w wyniku nadmiernego zadłużenia finansów publicznych, które doprowadziło do spadku wiarygodności węgierskiej gospodarki i niepokojów społecznych. System emerytalny na Węgrzech regulują ustawy: ustawa LXXX z 1997 roku o osobach uprawnionych do świadczeń zabezpieczenia społecznego oraz emerytur, ustawa LXXXI z 1997 roku o rencie socjalnej, (stanowi pierwszy filar), a także ustawa LXXXII z 1997 roku o obowiązkowych ubezpieczeniach prywatnych i funduszach emerytalnych (drugi filar), która znacząco została zmieniona przez rząd Orbana.

Jednak zanim nastąpiło dojście do władzy Orbana, pierwszą zmianą w reakcji na kryzys wprowadzoną przez jego poprzedników było podniesienie składek na ubezpieczenie emerytalne: po stronie pracodawcy z 22% do 24% podstawy wymiaru oraz pracowników z 8% do 9% podstawy wymiaru, czego celem było zwiększenie wpływów do I i II filara i odciążenie dotacji z budżetu państwa. Krytycy tej zmiany mówili o spowodowanym w jej

wyniku wzroście kosztów pracy i obniżeniu konkurencyjności gospodarki, co spowodowało pogłębienie recesji Węgier.

Główne zmiany wprowadzone przez węgierski rząd reformą z 2011 podyktowane były koniecznością łątania „dziury budżetowej” i znalezieniem oszczędności w systemie emerytalnym. Nie zdecydowano się na obniżenie świadczeń, ale zamrożono ich wysokość, co nie budziło społecznego sprzeciwu. Podniesiono wiek emerytalny z 62 do 65 lat w 2022 roku. Zakres podmiotowy obejmuje pracujących i pracujących na własny rachunek, oprócz urzędników i sędziów. Zachowany został sposób naliczania wysokości świadczenia a minimalna emerytura została ustalona na 28 tysięcy forintów, czyli 108 euro miesięcznie²⁰⁹. Sprzeciw wobec reform natomiast został wzburzony, gdy władze zapowiedziały nacjonalizację, czyli *de facto* likwidację II filara systemu emerytalnego. Reforma polegała na przeniesieniu wszystkich zgromadzonych środków do części administrowanej przez rząd, co oznaczało, że zebrane do tej pory przez Węgrów środki (3 biliony forintów, czyli prawie 11 miliardów Euro) zostały przeniesione na konta ubezpieczonych w państwowym filarze, a w rzeczywistości posłużyły do zmniejszenia deficytu budżetowego.

Łatwo się domyślić, że taka zmiana spotkała się z krytyką ze strony instytucji finansowych prowadzących fundusze w ramach II filara, które głośno protestowały przeciwko zmianom w systemie emerytalnym. Wielu ekspertów mówiło o uwstecznianiu procesu przemian gospodarczych na Węgrzech. Zmiana podyktowana trudnościami finansów publicznych kraju wydaje się być krótkowzroczną i nieuwzględniającą potrzeb społecznych. Paradoksalnie otrzymany w wyniku zmian system dwu filarowy, składający się z filara państwowego obowiązkowego i filara dobrowolnego, prywatnego opartego o podmioty non profit i posiadającego czynniki motywujące do oszczędzania, może się stać nowym wzorem dla innych systemów. Gwarantuje on, bowiem, wypłatę świadczeń z pierwszego filara na zasadzie repartycji w wysokości uzależnionej od średniego wynagrodzenia w trakcie kariery zawodowej oraz świadczeń dobrowolnych, których wysokość uzależniona będzie od zebranych środków. Taki system, dzięki specyfice filara dobrowolnego, wydaje się spełniać wymagania stawiane w celu zabezpieczenia emerytalnego obywateli.

Podsumowując zmiany wprowadzone na Węgrzech należy dostrzec, że likwidacja II filara miała na celu głównie doraźne dostarczenie środków do budżetu państwa. Należy jednak zauważyć, że oceniając długookresowe oddziaływanie takiej zmiany wydaje się, że nie naruszyła ona bezpieczeństwa socjalnego obywateli, a poprzez odpowiednią formułę

209 MISSOC, http://ec.europa.eu/employment_social/missoc/db/public/compareTables.do?lang=en stan na 1.05.2012 r.

funkcjonowania dobrowolnej części systemu emerytalnego sprawiła, że uzyskano obniżenie poziomu zadłużenia przy utrzymaniu bezpieczeństwa socjalnego obywateli, a także określiła oczekiwany poziom świadczenia emerytalnego. Można, więc uznać, że likwidacja drugiego filara systemu, była racjonalna zarówno ze względu na obniżenie wysokości dotacji budżetowej przekazywanej do systemu, jak i ze względu na zabezpieczenie wypłaty świadczeń dla przyszłych emerytów, którzy po tej reformie otrzymywać będą świadczenie uzależnione od wysokości zarobków i okresu ubezpieczenia przy zagwarantowanej minimalnej emeryturze.

2. Czeski system emerytalny po zmianach związanych z kryzysem

Republika czeska to śródlądowy kraj położony w centralnej Europie. Nowoczesna państwowość czeska związana jest z końcem I-szej wojny światowej i utworzeniem w 1918 roku Czechosłowacji. Jednak regulacje prawne dotyczące zabezpieczenia społecznego sięgają końca XIX wieku, gdy terytorium czeskie wchodziło w skład Cesarstwa Austro – Węgierskiego i inkorporowało na swój grunt bismarcowski model ubezpieczeniowy. W 1906 roku przyjęto ustawę o zabezpieczeniu emerytalnym pracowników umysłowych, a w 1924 roku włączono do systemu robotników. Okres między wojenny był dla Czechów trudnym okresem budowy własnego państwa i tworzenia jego instytucji, w tym także instytucji zabezpieczenia społecznego. Wprowadzone wówczas regulacje określały grupy zawodowe, którym przysługiwało ubezpieczenia na starość, ustalały wiek emerytalny na 65 lat, ale przede wszystkim stworzono świadczenie emerytalne składające się z dwóch części: socjalnej równej dla wszystkich oraz dodatkowej zależnej od opłacanych składek.

Koniec II wojny światowej oznaczał dla Czechów wejście w strefę wpływów ZSRR, co miało znaczenie także dla systemu emerytalnego. W 1948 roku całkowicie upaństwowiono system emerytalny, obniżono wiek emerytalny do 60 lat dla mężczyzn i 55 lat dla kobiet (*de facto* 53-57 w zależności od liczby dzieci)²¹⁰. Demokratyczne i liberalne dążenia Czechów w latach 60-tych zakończyły się interwencją wojsk Układu Warszawskiego, w 1968, co na ponad 20 lat utrudniło starania o suwerenne państwo i gospodarkę wolnorynkową, a także

210 Poteraj J., Systemy emerytalne w Europie – Czechy, Rzeszów 2008 r.

uniemożliwiło dążenia o zmiany w systemie. Rok 1989 był rokiem „aksamitnej rewolucji”, czyli zakończenia wpływów bloku wschodniego w wewnętrzne sprawy Czechów, jednak dopiero w 4 lata później w wyniku pokojowego podziału Czechosłowacja została podzielona na Czechy i Słowację. Czechy są krajem, w którym dobrze prowadzona polityka gospodarcza w latach 90-tych spowodowała długookresowy wzrost gospodarczy. Pod względem ekonomicznym Czechy są liderem Europy środkowo-wschodniej i mogą stanowić wzór dla innych krajów regionu. Republika Czeska wstąpiła do NATO w roku 1999, a do Unii Europejskiej została przyjęta w 2004 roku.

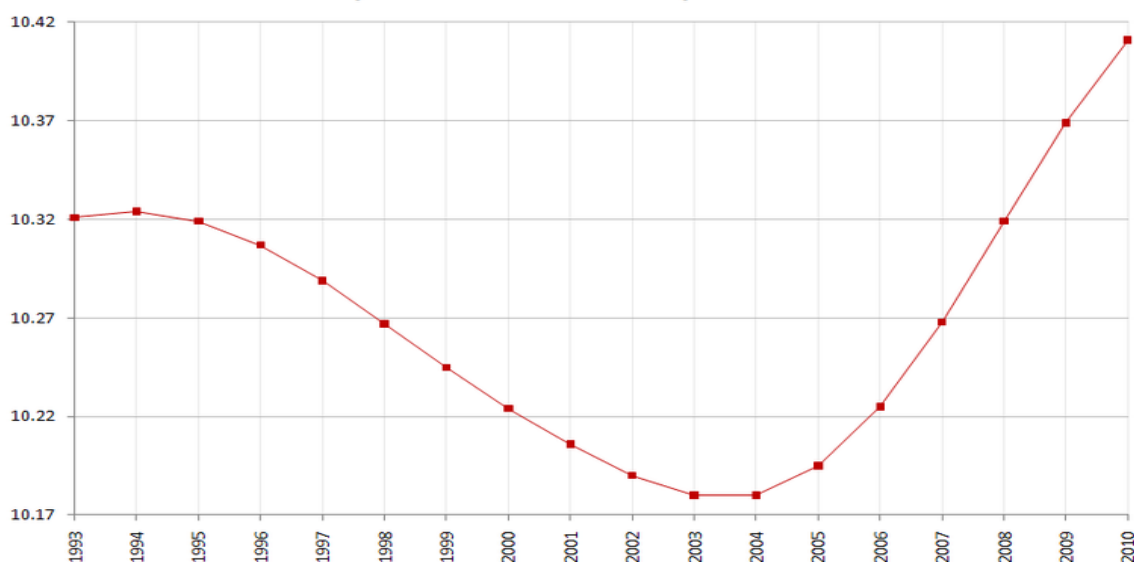
a) **Otoczenie systemu emerytalnego**

Czesi to dziesięciomilionowy naród, który swoje suwerenną władzę nad państwem posiada od 20 lat. Po okresie wielu lat rozkwitu w 2009 roku Czechy zanotowały spadek wzrostu PKB o 4%, jednak już rok 2010 przyniósł wzrost o 2%. Jednak PKB wynoszący w 2011 roku 25 500 \$ na osobę stawia Czechy w gronie państw zamożnych. Współczynnik zatrudnienia w grupie 15-64 wynosi 65%, co przy bezrobociu na poziomie 7% i rocznej stopie inflacji około 2%²¹¹ również jest bardzo dobrym wynikiem i charakteryzuje sytuację ekonomiczną państwa dostatniego. Pod względem HDI w 2011 roku Czechy zajmują 27 miejsce z wynikiem 0.865 co sytuuje je w gronie krajów wysoko rozwiniętych. Także sytuacja demograficzna Czech jest zadowalająca, Przyrost naturalny wynosi 0, 4%, średnia długość życia wynosi 77 lat, współczynnik zatrudnienia osób w wieku 55-64 lat wynosi 46%, liczba obywateli rośnie, sięgając 10, 5 miliona osób w 2011 roku²¹², co ilustruje poniższy wykres, wskazując na trend wzrostu liczby ludności w republice czeskiej.

Wykres 6. Liczba ludności Czech 1993-2010

211 EUROSTAT, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=tsiem010&tableSelection=1&footnotes=yes&labeling=labels&plugin=1> stan na 1.05.2012 r.

212 Czeski Urząd Statystyczny, www.czso.cz/eng/redakce/sf/gross_wages stan na 1.05.2012 r.



źródło: Czech Statistical Office, www.czso.cz/eng/redakce.nsf

Gospodarka Czech oparta jest na przemyśle i usługach, ze znacznym udziałem turystyki. Deficyt czeskich finansów publicznych wynosi około 42%²¹³ co w okresie kryzysu na tle państw europejskich jest także wynikiem zadowalającym, co zostało dostrzeżone przez agencje ratingowe przypisujące Republice Czeskiej wynik AA, lub AA+²¹⁴ Wobec tego otoczenie czeskiego systemu emerytalnego jest stabilne i poza chwilowym wahnięciem w latach 2008-2009 nie wymusza radykalnych reform.

b) Konstrukcja systemu i jego przeobrażenia w latach 1990-2003

Po odzyskaniu możliwości samostanowienia i oddzieleniu się od Słowacji pierwszą zmianą systemu emerytalnego było stworzenie nowych zasad zabezpieczenia emerytalnego. Czeski system emerytalny regulują: ustawa nr 155/1995 o podstawowym ubezpieczeniu emerytalnym (zakon o duchodovem pojisteni) z późniejszymi zmianami oraz ustawa 42/1994 o dodatkowym ubezpieczeniu emerytalnym z późniejszymi zmianami. Zmiany w systemie nie były gwałtowne i radykalne, natomiast ich rozłożenie w czasie okazało się dobrą metodą na dostosowywanie systemu emerytalnego do wyzwań gospodarki rynkowej. Należy podkreślić, że obecny system emerytalny jest kontynuacją systemu funkcjonującego przed 1989 rokiem w Czechosłowacji. Czeski system emerytalny oparty jest na dwóch filarach, jednak tylko pierwszy filar obowiązkowo obejmuje wszystkich pracujących, w tym także samo

213 Dane EUROSTAT, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=tsiem010&tableSelection=1&footnotes=yes&labeling=labels&plugin=1> stan na 1.05.2012 r.

214 Fitch, <http://www.fitchratings.com/web/en/dynamic/fitch-home.jsp> stan na 1.05.2012 r.

zatrudnionych i pracujących na własny rachunek. Filar ten ma charakter redystrybucyjny, a gromadzone na bieżąco środki przekazywane są na wypłatę obecnych świadczeń. Historycznie składka emerytalna zmieniała się i wynosiła 14% podstawy wymiaru do obecnych 28%, na co składała się część płacona przez pracownika, obecnie 6, 5% oraz pracodawcę, obecnie 21,5%. Uzyskiwane w ten sposób środki przekazywane są do budżetu państwa, w którym są wyodrębniane i zarządzane przez powołaną do tego instytucję państwową. Wypłacane świadczenie składa się z dwóch części: zryczałtowanej równej dla wszystkich emerytów (wynoszącej w 2010 roku 2230 koron czeskich, czyli ok. 100 euro)²¹⁵, a także dodatkowej zależnej od wysokości zarobków oraz okresu ubezpieczenia, wynoszącej 1,5% podstawy zarobków za każdy rok ubezpieczenia. Waloryzacja świadczenia następuje w zależności od wzrostu cen i realnego wzrostu wynagrodzeń. Warto zauważyć, że poza rokiem 2002 i rokiem 2010 stopa waloryzacji wynosiła zawsze powyżej 2% a średnio 4,8% rocznie. Prawo do wcześniejszej emerytury uzyskiwane jest po przepracowaniu, co najmniej 20 lat²¹⁶.

Wprowadzona w życie reforma z 2004 roku zakładała obniżenie kosztów funkcjonowania systemu, co było zrealizowane poprzez podnoszenie wieku emerytalnego z 63 do 65 lat dla obu płci, ograniczenie możliwości wcześniejszej emerytury, obniżenia liczby okresów nieskładkowych zaliczanych do emerytury, a także podniesienie składki z 26% do 28%. Takie rozwiązania spowodowane były nadmiernym obciążeniem finansów publicznych. Wówczas wydatki z budżetu państwa na świadczenia emerytalne stanowiły 29% budżetu, co stanowiło 9% PKB Czech²¹⁷.

Drugi filar czeskiego systemu został wprowadzony w 1993 roku. Ma charakter dobrowolny i polega na gromadzeniu środków w funduszach emerytalnych, których działa obecnie 25, każdy z nich został założony przez komercyjne instytucje nastawione na osiąganie zysku i biorące udział w grze rynkowej, podlegające państwowemu nadzorowi. Specyfikę mechanizmu funkcjonowania stanowi fakt, iż pracodawca może dokładać się do oszczędności swoich pracowników, a kwota, którą przeznacza na ten cel jest odliczana od podatku. Inną zachętą dla oszczędzania w II-im filarze są dopłaty państwa, które przekazuje premie ubezpieczonym odkładającym środki w tym filarze. Jeszcze innym bodźcem dla oszczędzania jest zwolnienie z opodatkowania podatkiem dochodowym przyszłego świadczenia z II-go filara. Obecnie ubezpieczonych w II-im filarze jest przeszło 1/3 wszystkich pracujących, co jest wynikiem zadowalającym i pokazuje, że pozostawienie dobrowolności w sferze decydowania o oszczędnościach nie determinuje upadku filara

215 Czeski Urząd Statystyczny, www.czso.cz/eng/redakce/sf/gross_wages stan na 1.05.2012 r.

216 Żukowski M., Reformy emerytalne w Europie, Poznań 2006 str. 86

217 Żukowski M., Reformy emerytalne w Europie, Poznań 2006 str. 86

nieobowiązkowego. Warunkiem otrzymania świadczenia z obu filarów jest, co najmniej 25-letni okres składkowy oraz osiągnięcie wieku emerytalnego, który dla osób urodzonych po 1968 roku wynosi 65 lat w przypadku mężczyzn i kobiet bezdzietnych i wychowujących jedno dziecko, 64 lat dla kobiet wychowujących dwojkę, 63 lata dla kobiet wychowujących trójkę i 62 lata dla kobiet wychowujących czwórkę, lub więcej dzieci²¹⁸. Ważnym rozwiązaniem jest wliczanie do stażu pracy okresów bezrobocia, studiów i urlopu wychowawczego. Takie rozwiązanie pokazuje ściśle powiązanie systemu emerytalnego z polityką prorodzinną i jest wyrazem traktowania konstrukcji systemu emerytalnego, jako instrumentu polityki rodzinnej. W obliczu zmian demograficznych, a także doceniając podwójne obciążenie kobiet wynikające ze środkowo-europejskiego modelu rodziny takie rozwiązanie wydaje się być dobre zarówno dla systemu emerytalnego jak i dla polityki rodzinnej. Obecnie średnie świadczenie emerytalne z systemu powszechnego wynosi 12 tysięcy Koron i stanowi 57% średniej płacy (21 tysięcy koron) w Czechach²¹⁹.

Podsumowując konstrukcję systemu emerytalnego, należy zwrócić uwagę na nie występowanie obowiązkowej kapitałowej formy oszczędzania, której substytutem ma być dodatkowa część emerytury z I-go filara. Warto także pokreślić optymalnie skonstruowany system zachęt uczestnictwa w II-im filarze systemu, w którym oszczędza blisko 1/3 ubezpieczonych, a także powiązanie wieku emerytalnego kobiet z liczbą dzieci. Do niedawna największym wyzwaniem systemu były problemy demograficzne, jednak od 2008 roku konsekwencje kryzysu gospodarczego spowodowały konieczność reform systemu emerytalnego, w wyniku, których podniesiono wiek emerytalny oraz zwiększono daniny publiczne.

c) Reforma systemu emerytalnego, jako odpowiedź na skutki kryzysu ekonomicznego

Jedną z konsekwencji kryzysu ekonomicznego było obciążenie finansów publicznych, które wraz z rosnącą liczbą świadczeniobiorców, a także wychodząc naprzeciw postulatowi obniżania kosztów pracy i tworzenia kapitałowej możliwości oszczędzania na emeryturę w 2011 roku spowodowało podjęcie decyzji o przeprowadzeniu zmian w systemie emerytalnym w Czechach. Trzeba podkreślić, że również orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Czeskiej wymusiło na ustawodawcy konieczność dostosowania metody obliczenia świadczenia. Sąd uznał, że indywidualny wkład ubezpieczonych stoi ponad zasadą

218 Poteraj J., Systemy emerytalne w Europie – Czechy, Rzeszów 2008 r.

219 Czeski Urząd Statystyczny, http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/financni_hospodareni_leasing stan na 1.05.2012 r.

solidarności społecznej i nakazał większe powiązanie wysokości świadczenia z odprowadzanymi składkami²²⁰. Kierunkiem zmian systemu emerytalnego było wprowadzenie kapitałowej formy oszczędzania i pomnażania środków na przyszłą emeryturę. Proponowane przez czeski rząd zmiany z dużymi problemami, wynikającymi z sytuacji politycznej, zostały uchwalone pod koniec 2011 roku, a ich wejście w życie zaplanowano na początek roku 2013.

Przygotowane przez czeski rząd reforma systemu emerytalnego zakłada obniżenie składki do pierwszego filara z, 28% do 25%, ale pod warunkiem przeniesienia tych 3 punktów procentowych do funduszu emerytalnego i dołożenia dodatkowych 2% wynagrodzenia, co będzie tworzyło bazę II filara systemu. Zmiana ta nadal podkreśla dobrowolność, jednak wszyscy zatrudnieni, którzy przed 2012 rokiem nie ukończyli 35 roku życia musieli podjąć decyzję o uczestnictwie w tym modelu. Takie podejście pokazuje, że forma kapitałowa nie będzie dominującym, a jedynie dodatkowym sposobem oszczędzania, jednak nawet jej ograniczoność spowoduje obniżenie wydatków państwa na obecne świadczenia emerytalne. Innym założeniem reformy jest powołanie czterech rodzajów funduszy emerytalnych ze zróżnicowanym stopniem ryzyka inwestycyjnego, których wybór będzie należał do ubezpieczonych, będą to: konta bezpieczne, zrównoważonego wzrostu, dynamiczne, lub obligacji skarbowych.

Uchwalona w maju 2011 roku tzw. mała reforma emerytalna wprowadza zmiany w wieku emerytalnym podnosząc go do 67 lat dla osób urodzonych po 1977 roku. Jednak dalej pozycja kobiet w systemie będzie uprzywilejowana i w zależności od liczby dzieci kobietom będzie przysługiwał obniżony wiek emerytalny. Mała reforma odnosiła się także do orzeczenia Sądu Konstytucyjnego i zakładała większe powiązanie wysokości emerytury z odkładanymi przez ubezpieczonych składkami.

Wiele kontrowersji budzi w Czechach także formuła waloryzacji świadczeń. Uzasadniania zasadą sprawiedliwości społecznej waloryzacja uwzględniająca wzrost dochodów w społeczeństwie może zostać w dalszej perspektywie ograniczona do waloryzacji jedynie o inflację. Takie rozwiązanie doprowadzi z całą pewnością do rozwarstwienia społecznego spowodowanego spadkiem realnej wartości emerytury, ale obniży konieczność wypłacania wyższych świadczeń.

Wprowadzone zmiany spotkały się z głośnym sprzeciwem społecznym. Rząd nie uzyskał poparcia społecznego dla reformy emerytalnej. Związkowcy i czeska lewica

220 Sąd Konstytucyjny Republiki Czeskiej, orzeczenie nr 273/2011
www.usoud.cz/view/czech/constitution/pension_act stan na 1.05.2012 r.

protestowali przeciwko zabieraniu pieniędzy z państwowej instytucji zarządzającej środkami gromadzonymi przez ubezpieczonych, natomiast przedstawiciele pracodawców mówili o braku merytorycznych podstaw do reformy. Ich zdaniem wystarczyłyby kosmetyczne zmiany umożliwiające większą swobodę działalności kont funduszy emerytalnych działających w drugim filarze. Warto także zwrócić uwagę, że czeski rząd w celu sfinansowania reformy emerytalnej postanowił ujednoczyć VAT: stawka obniżona z 10% do 17, 5%, stawka normalna ma zostać obniżona z 20% do 17, 5% w 2013 roku.

Analizując zmiany w czeskim systemie emerytalnym, jakie dokonały się w ostatnich latach należy zwrócić uwagę na wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który w sprawie skargi Komisji Europejskiej przeciwko Republice Czeskiej stwierdził niedokonanie transpozycji dyrektywy 2003/41/WE w sprawie działalności instytucji pracowniczych programów emerytalnych oraz nadzoru nad takimi instytucjami, do krajowego systemu prawnego, przez co Czechy uchybiły traktatowemu zobowiązaniu. W odpowiedzi rząd czeski argumentował, że w czeskim systemie emerytalnym nie funkcjonują rozwiązania pracowniczych programów emerytalnych. Jednak ETS nie przyjmując tej argumentacji podkreślał, że brak działalności w danej dziedzinie nie zwalnia z obowiązku przyjęcia odpowiednich przepisów w celu transpozycji dyrektywy²²¹.

Czeski system emerytalny nie odciął się tak radykalnie od swoich korzeni jak miało to miejsce w wielu krajach dawnego bloku wschodniego. Regulacje wprowadzane stopniowo od lat 90-tych pokazują stopniowe przechodzenie w stronę systemu posiadającego część kapitałową. Docenić należy powiązanie systemu emerytalnego z dzietnością kobiet, a także szeroki system zachęt dla nadal dobrowolnego II-go filara systemu. Zmiany dokonywane obecnie w czeskim systemie emerytalnym, mimo, że nie weszły jeszcze w życie pokazują odmienną ścieżkę przekształceń systemu emerytalnego, zmierzającą w stronę zwiększania udziału kapitałowej formy finansowania świadczeń. Wydaje się także, że kryzys finansowy nie był rzeczywistą przyczyną reformy emerytalnej, a jedynie pretekstem do dalszych przemian systemu zmierzających w stronę objęcia wszystkich ubezpieczonych kapitałowym II-im filarem. Można by stwierdzić, że w przyszłości czeski system będzie ewoluował w stronę obowiązkowości II-go filara systemu dla wszystkich ubezpieczonych

3. Łotewski system emerytalny w czasie kryzysu

221 Uścińska G., Dodatkowe systemy emerytalne w regulacjach UE. Konsekwencje dla państw europejskich w Polityka Społeczna nr 9 2011

Łotwa to nadbałtycki kraj, który powstał po I wojnie światowej. Państwo łotewskie uzyskało status republiki, a Prezydentem nowego kraju został Karlis Ulmanis. Sytuacja polityczna Łotwy w okresie międzywojennym była niestabilna, a państwowość kraju zagrożona dążeniami mocarstwowymi Rosji. Pierwszy powszechny system emerytalny został wprowadzony w 1922 roku²²². Po II wojnie światowej Łotwa weszła w skład bloku wschodniego przyjmując gospodarkę centralnie planowaną podporządkowaną ZSRR. Wprowadzony przez ZSRR system emerytalny opierał się na składkach, a świadczenia finansowane były z budżetu. Wiek emerytalny wynosił 55 lat dla kobiet i 60 dla mężczyzn. Niepodległość Łotwa odzyskała po rozpadzie ZSRR w 1991 roku w wyniku referendum niepodległościowego. Początek państwowości wiązał się z napływem osób narodowości rosyjskiej, co groziło integralności terytorium i możliwości samostanowienia na Łotwie, co było głównym wyzwaniem w latach 90-tych. Transformacja systemowa na Łotwie również dała się we znaki obywatelom, nastąpił wzrost bezrobocia oraz przejściowe trudności w dostosowaniu się do warunków wolnego rynku. Obecnie Łotwa liczy 2, 2 miliona obywateli²²³, a od 2004 roku Łotwa jest członkiem NATO i UE.

a) Uwarunkowania systemu emerytalnego

Produkt Krajowy Brutto Łotwy per capita wynosi 14 tysięcy \$, pod względem HDI Łotwa zajmuje 48 miejsce z wynikiem 0, 769, co sytuuje ten kraj w grupie krajów rozwiniętych. Od roku 2000 Łotwa przeżywała okres ogromnego rozkwitu, co odzwierciedlał wzrost gospodarczy przekraczający 7% PKB a sięgający w swoim szczycie 12%. Zaimportowany kryzys finansowy doprowadził do gwałtownego spadku rozwoju, czego przejawem był spadek o prawie 18%. W 2011 roku wzrost gospodarczy Łotwy ponownie przekroczył 4%. W 2011 roku poziom bezrobocia utrzymywał się na Łotwie na poziomie 14%, przy współczynniku zatrudnienia osób w wieku 15-64 sięgającym 60% a dla osób w wieku 55-64 46%.. Inflacja po okresie gwałtownego wzrostu w latach 2007-2008 oraz deflacji w 2010 roku w 2011 roku została opanowana i wynosiła 4%²²⁴. Jednak głównym uwarunkowaniem łotewskiego systemu jest starzenie się społeczeństwa poprzez odpływ młodych ludzi.

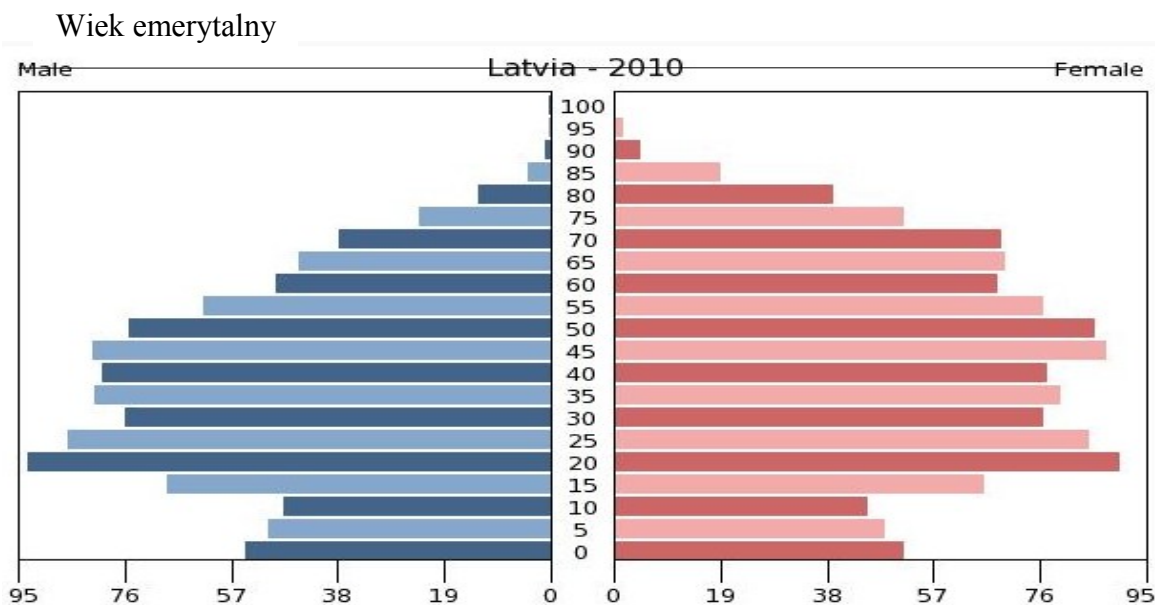
222 Paluszyński T., Walka o niepodległość Łotwy, Warszawa 1999 r., str. 448.

223 Łotewski Urząd Statystyczny, <http://www.csb.gov.lv/en> stan na 1.05.2012r.

224 EUROSTAT, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?>

[tab=table&language=en&pcode=tsiem010&tableSelection=1&footnotes=yes&labeling=labels&plugin=1](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=tsiem010&tableSelection=1&footnotes=yes&labeling=labels&plugin=1)
stan na 1.05.2012 r.

Wykres 7. Struktura wiekowa według płci na Łotwie w 2010 roku



źródło: Latvia statistica: <http://www.csb.gov.lv/en/statistikas-temas/population-key-indicators-30624.html>

Powyższy wykres pokazuje strukturę wiekową ludności Łotwy w 2010 roku w podziale na płcie. Wyraźnie widać, że już obecnie liczba osób przekraczających wiek emerytalny jest znacząca, jednak przed największym wyzwaniem system emerytalny stanie za około 20 lat. W Liczącej 2, 2 miliona populacji Łotyszy średnia wieku wynosi 39,4 lat, obawy budzi ujemny przyrost naturalny wynoszący -0,44%, średnia długość życia dla mężczyzn wynosi 66 lat a dla kobiet 76 lat. Podkreślenia wymaga fakt, że w dwumilionowej populacji Łotyszy aż 0,5 miliona osób pobiera świadczenie emerytalne, a aktywnych zawodowo jest zaledwie 0,75 miliona osób. To bezsprzecznie największe wyzwanie dla systemu emerytalnego, gdyż prognozy są jeszcze bardziej pesymistyczne, w 2030 roku na jednego pracującego będzie przypadał jeden emeryt.

b) Dostosowywanie systemu w wyniku reform w latach 1996-2007

Proces kształtowania się systemu emerytalnego na Łotwie przebiegał skokowo i rozciągnięty był na 10 lat. Z początkiem 1996 roku weszła w życie na Łotwie reforma

systemu emerytalnego podwyższającą wiek emerytalny do 62 lat dla obu płci. Aktami prawnymi regulującymi system emerytalny są: ustawa z 11.02.1995 roku o emeryturach i rentach państwowych, ustawa z 6.05.1997 o prywatnych funduszach emerytalnych, ustawa z 17.02.2000 o państwowych emeryturach kapitałowych. Rozwiązania składające się na pierwszy filar oparty na zasadzie repartycyjnej obejmował wszystkich pracujących, którzy ukończyli 15 rok życia, w tym osoby samo zatrudnione i rolników, a wysokość świadczeń była indeksowana wskaźnikiem cen konsumenckich. Składka emerytalna ustalona została na poziomie 20% zarobków²²⁵. II filar miał charakter dodatkowy i działał na zasadach kapitałowych, jednak nie stworzono dobrego mechanizmu motywowania do oszczędzania. W 2000 roku w II –im filarze ubezpieczonych było zaledwie 7 tysięcy pracowników, co stanowiło 1% osób aktywnych zawodowo. Dlatego w 2000 roku wprowadzono obowiązek ubezpieczenia dla wszystkich zatrudnionych w wieku poniżej 30 lat, a osoby w wieku 30-49 lat mogły wybrać uczestnictwo w nowym systemie lub pozostać w starym. Zmiana ta wprowadziła podział systemu emerytalnego na trzy filary. Trzeci filar posiadał cechy systemu dodatkowego, dobrowolnego i oparty był na zasadzie kapitałowej. W 2002 roku nastąpiło podniesienie składki emerytalnej do 27,5%, z których 7,5 punktu procentowego przeznaczone było na sfinansowanie zadłużenia finansów publicznych wygenerowanego przez system emerytalny²²⁶. Reforma z 2002 roku dokonała także zmiany sposobu indeksowania wysokości emerytur wprowadzając zasadę mieszaną, uwzględniającą indeks wzrostu cen i indeks wzrostu wynagrodzeń. Wprowadzone zmiany znacząco wpłynęły na liczbę członków drugiego filara systemu, która w 2003 roku sięgnęła 0,5 miliona, jednak w pełni dobrowolnym trzecim filarze nadal ubezpieczonych było tylko 25 tysięcy osób²²⁷.

c) Reforma z 2007 roku i zmiany związane ze skutkami kryzysu

Obecnie na Łotwie funkcjonuje system emerytalny składający się z trzech filarów: pierwszy podstawowy, obowiązkowy, działającego na zasadach repartycyjnej, drugi dodatkowy obowiązkowy, działający na zasadach kapitałowych, trzeci dodatkowy, dobrowolny i oparty na zasadzie kapitałowej. Poza systemem powszechnym istnieją na Łotwie systemy dla prokuratorów, policjantów i żołnierzy. Wiek emerytalny wynosi 62 lata dla kobiet i mężczyzn. Jednak w systemie istnieje możliwość wcześniejszego otrzymania

225 Kurowski P., *Rozwój funduszy emerytalnych w wybranych krajach Europy Środkowej i Wschodniej.*

Warunki startu i funkcjonowania, Warszawa 2006 r.

226 Poteraj J., *Systemy emerytalne w Europie – Łotwa*, Rzeszów 2008 r.

227 Ibidem,

świadczenia w wysokości 80% emerytury minimalnej, warunkiem jej otrzymania jest 30 lat podlegania ubezpieczeniu. Do otrzymywania emerytury uprawnione są osoby po osiągnięciu wieku emerytalnego, zamieszkałe na Łotwie oraz ubezpieczone w momencie przejścia na emeryturę, przez co najmniej 10 lat. W przypadku śmierci osoby ubezpieczonej, dziedziczenie zgromadzonych środków odbywa się po przy obliczaniu renty dla osoby otrzymującej świadczenie dla członka rodziny zmarłego.

W ramach pierwszego filara ubezpieczeni są wszyscy pracujący, a gromadzone środki odprowadzane są na indywidualne rachunki emerytalne. Pobierana składka wynosi 20% wynagrodzenia, z czego w I filarze pozostaje 16%, a 4% jest przekazywane do II filara, płacona jest w proporcji 11% pracodawca, a 9% pracownik²²⁸. W systemie funkcjonuje emerytura minimalna, zależna od wysokości świadczenia socjalnego. Jego wysokość zależna jest od liczby lat podlegania ubezpieczeniu: do 20 lat wartość ta mnożona jest przez wskaźnik 110%, przy okresie ubezpieczenia 20-30 lat wskaźnik wynosi 130%, a przy okresie ubezpieczenia ponad 30 lat wskaźnik ten wynosi 150% świadczenia. Sposób obliczania emerytury polega na podzieleniu wszystkich zebranych i zindeksowanych środków przez dalsze trwanie życia²²⁹.

Drugi filar systemu również jest obowiązkowy, ale tworzą go państwowa agencja skarbu państwa lub spółki inwestycyjne i opiera się na działaniu kapitałowego planu emerytalnego. Ubezpieczeniu podlegają wszyscy pracujący. Składka do tego filara wynosi 4%. Gromadzone środki inwestowane są na rynku kapitałowym. Wypłata świadczeń następuje po osiągnięciu wieku emerytalnego, czyli 62 lat, ale odbywa się poprzez wybrany przez użytkownika zakład ubezpieczeń. Oznacza to istnienie i funkcjonowanie w systemie samodzielnej instytucji wypłacającej świadczenia uprzednio gromadzone w innej instytucji finansowej (obecnie istnieje sześć prywatnych planów emerytalnych)²³⁰. Wypłata świadczeń obciążona jest podatkiem dochodowym, który wynosi obecnie 25%.

Rozwiązania składające się na trzeci filar systemu emerytalnego na Łotwie stanowią dobrowolne fundusze emerytalne prowadzone w formie non profit, co oznacza, że wypracowany zysk może być przekazywany członkom funduszy w postaci dywidend²³¹. Jednak większość funkcjonujących podmiotów ma charakter zamknięty i skierowana jest do

228 MISSOC, http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/missoc_tables_en.htm stan na 1.05.2012 r.

229 Poteraj J., Systemy emerytalne w Europie – Łotwa, Rzeszów 2008 r.

230 Poteraj J., Systemy emerytalne w Europie – Łotwa, Rzeszów 2008 r.

231 Kurowski P., Rozwój funduszy emerytalnych w wybranych krajach Europy Środkowej i Wschodniej. Warunki startu i funkcjonowania, Warszawa 2006 r.

pracowników zakładających je przedsiębiorstw. Z danych Łotewskiego urzędu statystycznego wynika, że stale zwiększa się liczba uczestników. Składki odprowadzana na III –ci filar mogą wynosić do 10% wynagrodzenia, a po osiągnięciu 55 roku życia następuje możliwość wypłaty jednorazowej, lub rozłożonej na raty. Wprowadzona w 2012 minimalna emerytura wynosi 90 łatów, czyli około 500 zł. Średnie świadczenie z powszechnego systemu emerytalnego na Łotwie wynosi 110 Łatów (650 złotych), i stanowi koło 50% średniej płacy na Łotwie, która wynosi 218 Łatów²³².

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że stabilność i wypłacalność systemu narażona jest na problem demograficzny, przed którym przyjdzie stanąć Łotyszom bardzo szybko. Wynika to z ujemnego przyrostu naturalnego notowanego od początku istnienia Łotwy oraz ujemnego salda migracji zagranicznych. Co powoduje pogłębiające się zadłużenie systemu emerytalnego, które przyczyniło się do kryzysu gospodarczego na Łotwie i wpływa negatywnie na rozwój kraju? W reakcji na te zagrożenia planowane jest w przyszłości zwiększanie uczestnictwa w II i III filarze systemu poprzez system zachęt, a także ustanowienie dobrowolności II-ego filara. Łotewski system wyróżnia także brak przywilejów dla wybranych grup zawodowych, a także precyzyjnie wyrażone w systemie prawnym prawo do emerytury po przekroczeniu wieku emerytalnego, nieskutkujące natychmiastowym odejściem z pracy, co może być skuteczną receptą na zachowanie aktywności zawodowej osób 55+. Bezpośrednią reakcją na skutki kryzysu było obniżenie w 2010 roku poziomu świadczeń o 10%²³³, co nie odbyło się bez społecznego sprzeciwu, jednak odciążyło system finansów publicznych. Wydaję się być to dobre rozwiązanie, gdyż doprowadziło to do oszczędności w systemie emerytalnym, które w krótkim okresie przyczyniły się do poprawy stanu finansów publicznych. Natomiast nie jest to rozwiązanie nastawione na rozwiązanie problemu demograficznego, przed którym Łotwa.

Podsumowując rozwiązania stosowane w łotewskim systemie emerytalnym, a także zmiany wprowadzone w systemie w odpowiedzi na kryzys finansowy należy pokreślić, że system łotewski przechodził w ciągu 20 lat wiele zmian. Wykształcony w ten sposób system trójfilarowy, którego 2 filary mają być docelowo dobrowolne stanowiąc będzie wyjątek wśród innych systemów emerytalnych. Także reakcja na skutki kryzysu była wyjątkowa na tle innych krajów europejskich. Pomimo sprzeciwu społecznego i napięć wynikających z obniżenia świadczeń o 10% wydaje się to dobrą zmianą w krótkim okresie. Natomiast w

232 Łotewski Urząd Statystyczny, <http://data.csb.gov.lv/DATABASEEN/ekfin/Annual%20statistical%20data/Consumer%20prices/Consumer%20prices.asp> stan na 1.05.2012 r.

233 Rungainis G., Upadek systemu emerytalnego, www.baltictimes.news/articles/28166/ stan na 1.05.2012 r.

długim okresie czasu łotewski system, jak wiele innych, będzie musiał sprostać wyzwaniom demograficznym.

4. Chorwacki system emerytalny w czasie reform

Chorwacja to południowo europejski kraj położony nad morzem Adriatyckim, który niepodległość uzyskał w 1995 roku. Państwowość Chorwacji przez cały XX wiek była niepewna i stale zagrożona, dlatego władze państwowe przywiązywały wagę do obrony kraju a nie do wyzwań gospodarczych. W 1918 roku Chorwacja weszła w skład SHS, by już po 11 latach znaleźć się, jako część Jugosławii. Podczas II wojny światowej w 1941 roku zostało powołane Niepodległe Państwo Chorwackie, jako kraj sprzymierzony z Niemcami. Po wojnie NPCH zostało zlikwidowane a jego terytorium i ludność weszły w skład Jugosławii. Po upadku ZSRR w 1991 roku Chorwaci proklamowali niepodległość jednak wywołała w ten sposób wojna na Bałkanach doprowadziła do użycia sił pokojowych ONZ. Wojna zakończyła się w 1995 roku ogłoszeniem niepodległości przez Chorwację, co rozpoczęło pro zachodnie dążenia Chorwatów, jednak burzliwe losy narodu Chorwackiego odcisnęły piętno także na sferze ekonomicznej państwa. Należy podkreślić duży wkład Banku Światowego w procesie przystosowywania chorwackiej gospodarki do wymagań wolnego rynku a także wyzwań związanych z globalizacją. W 2007 roku Chorwacja weszła do NATO a 1. lipca 2013 roku Chorwacja stanie się członkiem UE²³⁴.

a) System emerytalny w Chorwacji i jego otoczenie

Po okresie szybkiego rozwoju w latach 2003-2007 związanym z odbudową kraju, w 2009 roku wzrost gospodarczy wyniósł -6%, w 2010 -1,2% jednak już w 2011 roku prognozuje się wzrost po 3-4% PKB, co pokazuje, że kryzys w Chorwacji kończy się. Produkt Krajowy Brutto Chorwacji wynosi 15 000 \$ na mieszkańca. Inflacja w 2011 roku wynosiła 2,5%, zadłużenie Chorwacji sięga 65% PKB kraju²³⁵. W strukturze PKB dominują usługi 62%, przemysł 30% a 8% stanowi rolnictwo. Wskaźnik HDI Chorwacji wynosi 0.796 co w rankingu krajów daje Chorwatom 46 pozycję i sytuuje kraj wśród wysoko rozwiniętych. Bezrobocie w Chorwacji wynosi 12,2%²³⁶, niepokój budzi współczynnik zatrudnienia dla osób w wieku 15-64 wynoszący 46% i dla osób w wieku 55-64 wynoszący 35%, jednak duży

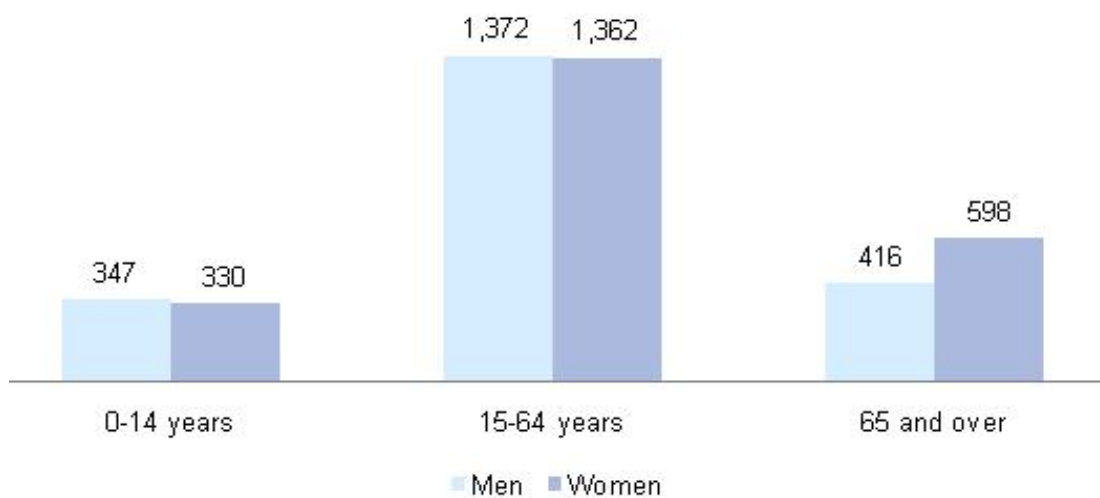
234 Urząd Statystyczny Chorwacji, www.dzs.hr stan na 1.05.2012 r. www.hanfa.hr .

235 CIA Factbook, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/hr.html> stan na 1.05.2012

236 Dane Banku Światowego, http://data.worldbank.org/polish?cid=GPDpl_WDI stan na 1.05.2012 r.

udział turystyki w PKB powoduje silną sezonowość bezrobocia, a także duże bezrobocie ukryte. Chorwacja liczy 4,5 miliona obywateli, jednak spadek liczby urodzeń i ujemne saldo migracji zagranicznych powodują, że liczba mieszkańców kraju obniża się przyrost naturalny -1,94 na 1000. W wieku produkcyjnym jest około 3 milionów Chorwatów. Długość życia 74,9 kobiet 78,7 mężczyzn 71,2, średni wiek populacji kraju to 40,6 roku, a blisko 10% PKB jest przeznaczony na wydatki związane z systemem emerytalnym²³⁷.

Wykres 8. Ludność Chorwacji według wieku i płci



źródło: www.euromonetcountryrisk.com

Charakteryzując chorwacki system emerytalny należy podkreślić, że olbrzymi udział w jego konstrukcji miały zalecenia Banku Światowego, który w latach 1995-1996 silnie oddziaływał na odradzające się państwo i zalecał wprowadzenie trójfilarowego systemu emerytalnego. Pierwszy filar stanowi obowiązkowy sposób oszczędzania, zarządzany przez instytucję publiczną, oparty na zasadzie repartycyjnej o zdefiniowanym świadczeniu, finansowany ze składek oraz dotacji budżetowej. Składka na ubezpieczenie emerytalne

237 Urząd Statystyczny Chorwacji, www.dzs.hr stan na 1.05.2012 r. www.hanfa.hr.

wynosi 20%. Jest w całości przekazywana do I-go filara w przypadku osób nieobjętych ubezpieczeniem kapitałowym, lub jest dzielona (15% - I i 5% - II) w zależności od ubezpieczenia w II-im filarze. Istotnym jest, że obciążenie składką przeniesione jest w całości na pracownika. Warto także zaznaczyć, że w latach 1996-2003 składka emerytalna została ograniczona z 27% do 20% wynagrodzenia, co obniżyło koszty pracy, ale i obniżyło wpływy do systemu emerytalnego. Wiek emerytalny w Chorwacji wynosi 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn²³⁸. W chorwackim systemie emerytalnym istnieje możliwość przejścia na wcześniejszą emeryturę, jednak każdy miesiąc wcześniejszej emerytury wiąże się z obniżeniem należnego świadczenia o 0,15%.

W 1999 roku wprowadzono możliwość ubezpieczenia w drugim filarze systemu. Obowiązkiem natomiast został objęty każdy pracujący, który przed 1995 rokiem nie ukończył 40-go roku życia. II filar chorwackiego systemu stanowią Indywidualne Konta Emerytalne zarządzane przez Towarzystwa Emerytalne, które gromadzone środki w wysokości przynajmniej 50% muszą inwestować w obligacje skarbu państwa, lub Banku Centralnego Chorwacji, natomiast maksymalnie 15% środków może być inwestowanych poza granicami kraju. Należy zwrócić uwagę, że gromadzone środki jak i przyszłe świadczenie zwolnione jest z podatku dochodowego²³⁹.

Rozwiązania składające się na trzeci filar systemu emerytalnego stanowią fundusze emerytalne, w których uczestnictwo jest dobrowolne, a organizacja jest taka sama jak dla IKE w drugim filarze, natomiast wysokość składki uzależniona od decyzji ubezpieczonego. Zarządzaniem gromadzonymi środkami mogą zajmować się zarówno instytucje finansowe jak i pracodawcy a także związki zawodowe. Dodatkowo każdemu, kto oszczędza w trzecim filarze państwo dopłaca do zebranych środków 1250 HRK rocznie (700 zł, czyli ok 180 euro), a każdy ubezpieczony może odliczyć od podatku dochodowego rocznie 1050 HRK. Możliwość wycofania zebranych środków następuje po osiągnięciu 50-go roku życia w postaci jednorazowej wypłaty całości środków, lub wypłaty comiesięcznej²⁴⁰. W 2001 roku rząd chorwacki przeprowadził zakrojoną na dużą skalę akcję informacyjną zachęcającą do oszczędzania na emeryturę, czego rezultatem jest blisko 1,3 miliona (blisko połowa osób w

238 Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Przedsiębiorczości Chorwacji, www.mingorp.hr/defaulteng.aspx?id=33 stan na 1.05.2012 r.

239 Sonje V., Pension system and pension reform: case of Croatia, 2011 http://www.pfsprogram.org/sites/default/files/PFS%20Pension%20Systems%20and%20Pension%20Reform%20in%20SEE,%20Eurasia,%20and%20Croatia%20Case%20Study_0.pdf stan na 1.05.2012 r.

240 Urząd Statystyczny Chorwacji, <http://www.dzs.hr/> stan na 1.05.2012 r.

wieku produkcyjnym) osób będących obecnie członkami funduszy emerytalnych w ramach III-go filara chorwackiego systemu²⁴¹. Średnie świadczenie z powszechnego systemu emerytalnego wynosi 2500 HRK (1500 złotych), czyli blisko 50% obecnego średniego wynagrodzenia w Chorwacji (5300 HRK)²⁴².

b) Zmiany w systemie emerytalnym spowodowane skutkami kryzysu

Dopiero kształtujący się chorwacki system emerytalny, musiał sprostać niestabilności politycznej, wyzwaniom demograficznymi, odpływowi młodych ludzi oraz niskim wpływom składek spowodowanych szarą strefą. Także chorwacki system emerytalny został dotknięty skutkami kryzysu ekonomicznego, co przejawiało się w zmianach, które dokonywały się od 2008 roku. Pierwszą oznaką dotknięcia systemu emerytalnego przez kryzys ekonomiczny było obniżenie wartości zgromadzonych środków w ramach II-go filara systemu, co spowodowało niższe świadczenia wypłacane z systemu emerytalnego.

Chorwacki rząd w 2009 roku przedstawił opinii publicznej pakiet reform systemu emerytalnego. Po debacie publicznej, a także pomimo sprzeciwu związków zawodowych w 2010 wprowadzono szereg zmian w systemie. Główną zmianą wprowadzoną przez chorwacki rząd, która ma przynieść oszczędności w systemie emerytalnym jest zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn do 65 lat. Wydłużanie wieku przejścia na emeryturę dla kobiet będzie rozłożone w czasie do 2018 roku. Ważnym elementem zmian wprowadzanych w wyniku reformy było zlikwidowanie przywilejów emerytalnych dla wielu grup, od polityków, przez sędziów i prokuratorów, urzędników do pracowników zatrudnionych w turystyce. Inną zmianą jest zwiększenie stopy karencyjności za przejście na wcześniejszą emeryturę z 0,15% do 0,34% za każdy miesiąc wcześniejszego pobierania świadczenia. Następną zmianą systemu, związaną z trzecim filarem było wprowadzenie zachęt podatkowych dla ubezpieczonych, odkładających w ramach dobrowolnego sposobu oszczędzania, a także zmuszenie, drogą nacisku politycznego, podmiotów prowadzących konta emerytalne do obniżenia opłat pobieranych za gromadzenie i pomnażanie zbieranych

241 Sonje V., Pension system and pension reform: case of Croatia, 2011

http://www.pfsprogram.org/sites/default/files/PFS%20Pension%20Systems%20and%20Pension%20Reform%20in%20SEE,%20Eurasia,%20and%20Croatia%20Case%20Study_0.pdf stan na 1.05.2012 r.

242 Urząd Statystyczny Chorwacji, <http://www.dzs.hr/> stan na 1.05.2012 r.

środków²⁴³. Wprowadzone w życie zmiany nie zdążyły się jeszcze przyjąć a już zostały uzupełnione o nowy pakiet ustaw zmieniających system emerytalny. W 2011 roku wprowadzono możliwość rezygnacji z uczestnictwa w drugim filarze systemu emerytalnego przez osoby w wieku 40-50 lat, które na początku wieku zdecydowały się wybrać możliwość odprowadzenia części składki do II-go filara systemu²⁴⁴.

Podsumowując, zmiany, jakie zaszły w chorwackim systemie emerytalnym, które wynikały ze skutków kryzysu należy zauważyć, że dotknięte skutkami kryzysu instytucje finansowe notując spadki rentowności przyczyniły się do obniżenia wysokości świadczeń wypłacanych z pierwszego i drugiego filara systemu. Wprowadzone początkowo zmiany, czyli zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, czyli *de facto* podwyższenie wieku emerytalnego kobiet nie wpłynęło radykalnie na poprawę systemu emerytalnego, a jedynie odłożyło w czasie większe wydatki z tytułu świadczeń dla kobiet przechodzących na emeryturę. Również obniżenie wysokości świadczeń dla osób przechodzących na wcześniejsze emerytury nie dało oczekiwanych rezultatów, wobec czego niezbędna była kolejna zmiana, czyli umożliwienie powrotu osobom, które w przeszłości zdecydowały się uczestniczyć w II-im filarze i opłacać do niego składkę w wysokości 5% wynagrodzenia, do I-go filara systemu administrowanego przez państwo. Wprowadzane w wyniku kryzysu zmiany wyraźnie pokazują, że kapitałowa forma oszczędzania nie spełniła pokładanych w niej nadziei i nie dość, że nie zapewniła odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa i poziomu świadczeń to poprzez zabranie części składki z I-go filara doprowadziła do wzrostu zadłużenia publicznego. Eksperti OCED analizując chorwacki system emerytalny zwracają uwagę na kwestię nadzoru nad podmiotami systemu, do których wielokrotnie zgłaszane były uwagi dotyczące działalności podmiotów prywatnych w systemie emerytalnym oraz kwestia ściągłości składek, związana głównie z występowaniem szarej strefy.

5. Bułgarski system emerytalny w dobie przemian

243 Sonje V., Pension system and pension reform: case of Croatia, 2011

http://www.pfsprogram.org/sites/default/files/PFS%20Pension%20Systems%20and%20Pension%20Reform%20in%20SEE,%20Eurasia,%20and%20Croatia%20Case%20Study_0.pdf stan na 1.05.2012 r.

244 Raport OECD Experiences and Challenges with the Introduction of Risk-Based Supervision for Pension Funds, <http://www.oecd.org/dataoecd/59/27/39210380.pdf> stan na 1.05.2012 r.

Bułgaria to państwo położone w południowo-wschodniej części Europy, początki nowoczesnej państwowości Bułgarii sięgają końca XIX wieku i pokoju w San Stefano w 1878 roku, który tworzył Wielką Bułgarię. Początki bułgarskiego systemu zabezpieczenia społecznego sięgają 1891 roku, gdy wprowadzono ubezpieczenie emerytalne dla urzędników. Po I-iej wojnie światowej w Bułgarii doceniono formowanie ram zabezpieczenia społecznego, czego odzwierciedleniem było wprowadzenie w 1924 roku powszechnego zabezpieczenia emerytalnego dla wszystkich pracujących. Szargana wojnami na początku XX wieku utraciła znaczną część swojego terytorium, również udział w II-iej wojnie światowej po stronie państw ośrodkowych, a w rezultacie przegrana i zajęcie terytorium przez armię czerwoną doprowadziło do wcielenia Bułgarii do Bloku Wschodniego, co rzutowało przez wiele lat na politykę gospodarczą i społeczną kraju między innymi na wysokość wieku emerytalnego wynoszącego 63 lata dla mężczyzn i 60 lat dla kobiet. Po upadku ZSRR, Bułgaria stworzyła demokratyczne państwo, jednak zapóźnienia gospodarcze były i nadal są głównym wyzwaniem dla tego kraju²⁴⁵. Od 2004 roku należy do NATO, a od 2007 roku do UE.

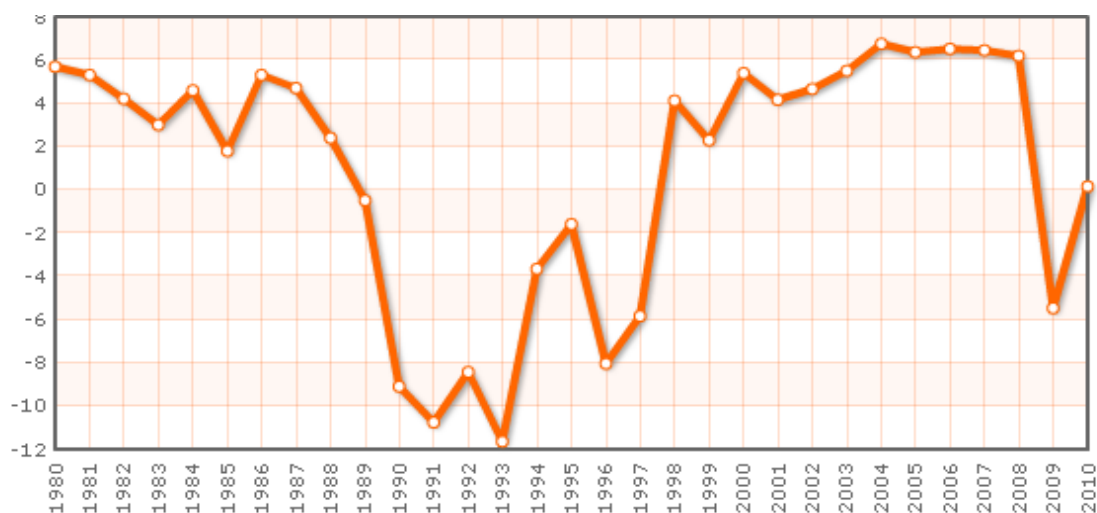
a) Uwarunkowania bułgarskiego systemu emerytalnego i charakterystyka systemu

Ludność Bułgarii to nieco ponad 7,3 miliona osób, których średni wiek w populacji wynosi 40,8 lat, przy dzietności 1,4 urodzeń na kobietę oraz przy oczekiwanej długości życia dla kobiet 76 lata i 68 lat dla mężczyzn. W rankingu HDI Bułgaria zajmuje 55 miejsce z wynikiem 0,776 co sytuuje ją w gronie państw wysoko rozwiniętych. Bezrobocie w Bułgarii w 2011 roku wnosilo 11,2%, przy współczynniku zatrudnienia równym 60% oraz 43% dla osób w wieku 55-64. Roczna stopa inflacji po okresie drastycznego wzrostu w 2008 roku (12%) w 2011 wyniosła 3,4 %²⁴⁶.

Wykres 9. Wzrost PKB w Bułgarii w latach 1980-2010

²⁴⁵ Wasilewski T., Historia Bułgarii, Warszawa 1970 r.

²⁴⁶ Bułgarski Urząd Statystyczny, <http://www.nsi.bg/otrasalen.php?otr=52> stan na 1.05.2012 r.



źródło: Bułgarski Urząd Statystyczny, <http://www.nsi.bg/otrasalen.php?otr=52>

Produkt Krajowy Brutto w Bułgarii wynosi 12,5 tysiąca \$ na osobę a gospodarka Bułgarii po okresie spadków w latach 90-tych od początku wieku rozwijała się w dodatnim tempie kilku procent wzrostu rocznie, aż do 2009 roku, kiedy skurczyła się o 6%, jednak już rok 2010 zakończył się dodatnim wynikiem wzrostu PKB co było kontynuowane w 2011 roku²⁴⁷.

Sposób organizacji bułgarskiego systemu emerytalnego określają ustawy: kodeks ubezpieczeń społecznych z 1999 roku oraz corocznie przyjmowana ustawa o budżecie ubezpieczeń publicznych. W bułgarskim systemie emerytalnym ubezpieczeni podzieleni są na trzy kategorie: ubezpieczeni zatrudnieni w szczególnych warunkach pracy, ubezpieczeni urodzeni przed 31.12.1959, oraz ubezpieczeni urodzeni po 1.01.1960 roku. Bułgarski system emerytalny składa się z trzech filarów ubezpieczenia. Zerowy filar obejmuje inwalidów, a także osoby pobierające emerytury socjalne i nieskładkowe. Pierwszy filar funkcjonuje, jako obowiązkowy sposób ubezpieczenia, obejmujący wszystkich pracowników, osoby pracujące na własny rachunek, a także rolników i osoby pracujące bez formalnej umowy, co jest specyficznym wyjątkiem systemu. Świadczenie wypłacane jest osobom, które osiągnęły wiek emerytalny i mają wymagany okres ubezpieczenia, czyli 63 rok życia i 37 lat pracy w przypadku mężczyzn oraz 60 lat życia i 34 lata pracy, wyjątkiem są żołnierze, funkcjonariusze publiczni i urzędnicy mają obniżone kryterium stażu pracy do 25 lat. Składka na ubezpieczenie emerytalne w ramach pierwszego filara wynosi dla osób urodzonych przed 1960 rokiem 17,8% a dla osób urodzonych po 1960 roku 12,8%, płacona jest w stosunku 60:40 po stronie pracodawcy. Dla osób urodzonych po 1.01.1960 roku 5% wynagrodzenia

²⁴⁷ Dane Banku Światowego, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bu.html> stan na 1.05. 2012 r.

odkładane jest w ramach obowiązkowego II-go filara²⁴⁸. Dodatkowo dla osób spełniających kryteria I i II kategorii uczestnictwa w systemie funkcjonuje zawodowy system zabezpieczenia emerytalnego, na który składka wynosi 7% dla ubezpieczonych I kategorii i 12% dla ubezpieczonych II kategorii²⁴⁹.

Świadczenie obliczane jest na podstawie przeciętnego dochodu ubezpieczonego, liczby lat ubezpieczenia oraz współczynnika pobieranego wynagrodzenia do średniego wynagrodzenia w gospodarce, przy zasadzie, że każdy rok podlegania ubezpieczeniu oznacza 1% emerytury. W systemie funkcjonuje emerytura socjalna przysługująca po 70-tym roku życia w przypadku nie spełniania wymogu okresu ubezpieczenia, a także dodatek z tytułu wieku starczego wynoszący 20% świadczenia, przysługujący po ukończeniu 75 roku życia. W 2011 roku wysokość emerytury minimalnej wynosiła 145 lew, czyli około 80 euro²⁵⁰. Średnia emerytura wynosiła 340 lew, czyli około 185 euro, co stanowiło 56% średniej płacy wynoszącej 600 lew – 330 euro²⁵¹.

Drugi filar systemu emerytalnego opiera się na dodatkowym ubezpieczeniu emerytalnym na zasadzie i składa się z dwóch rodzajów funduszy: pierwszy, związany jest wykonywaniem pracy w szczególnych warunkach, drugi obowiązkowy fundusz obejmujący wszystkie osoby urodzone po 1960 roku. Ma to związek z odprowadzaniem przez pracodawcę składki do II-go filara w wysokości 3% za pracowników I i II kategorii²⁵². Ustanowione w systemie emerytalny przywileje zarówno dla hodowców tytoniu jak i dla urzędników miały zostać ograniczone w 2006 roku, jednak ze względu na dobrą koniunkturę ekonomiczną, ówczesny rząd nie zdecydował się na ograniczenie tych przywilejów, czego skutkiem był wzrost dotacji z budżetu do systemu emerytalnego.

Dodatkową formą ubezpieczenia emerytalnego jest uczestnictwo w III-im filarze systemu, w dobrowolnych funduszy emerytalnych, w ramach, których gromadzone i inwestowane są środki finansowe przeznaczone na przyszłą emeryturę. Bułgarski ustawodawca nie stworzył jednak systemu zachęt mających na celu podnieść motywację oszczędzania w III-im filarze, co spowodowało, że liczba pracujących dobrowolnie oszczędzających sięga 800 tysięcy osób, czyli niespełna 20% pracowników²⁵³.

248 Poteraj J., Systemy emerytalne w Bułgarii w: Polityka społeczna nr 9/ 2007 r.

249 Chorążykiewicz G., Problemy polityki społecznej Bułgarii, 2012 r.

250 Fleisecherowicz S., Wzrost emerytur o 9 lew, <http://balkanistyka.org/wp/bulgaria-28-30-listopada-2011-r/> stan na 1.05.2012 r.

251 Poteraj J., Systemy emerytalne w Bułgarii w: Polityka społeczna nr 9/ 2007 r.

252 EURES, http://www.eures.praca.gov.pl/zal/warunki_zycia/bulgaria/Bulgaria.pdf stan na 1.05.2012r.

253 Bułgarski Urząd Statystyczny, <http://www.nsi.bg/otrasalen.php?otr=52> stan na 1.05.2012 r.

b) **Zmiany w bułgarskim systemie emerytalnym, jako odpowiedź na skutki kryzysu**

Bułgarski system emerytalny również został zrekonstruowany w ostatnich latach, co było odpowiedzią na skutki kryzysu ekonomicznego i nadmiernego zadłużenia generowanego przez system emerytalny. Na konieczność i kształt jego zmian wpłynęło zwiększające się obciążenie finansów publicznych wywołane koniecznością dopłacania do systemu emerytalnego, a także malejącą liczbą osób w wieku produkcyjnym. Pierwszą zmianą w bułgarskim systemie emerytalnym jest podniesienie wieku emerytalnego do 63 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn do 2020 roku, a także wymaganego stażu pracy odpowiednio do 37 i 40 lat. Będzie to zmiana wprowadzana stopniowo o 4 miesiące w ciągu roku. Inną zmianą proponowaną przez bułgarski rząd było podniesienie składki emerytalnej o 3 punkty procentowe, które nastąpiło od początku 2012 roku, rząd szacuje, że taka zmiana przyniesie blisko 2 miliardy lewów dodatkowych wpływów, co pozwoli uratować system. Bez wątpienia podniesienie składki emerytalnej pozwoli zwiększyć wpływy do systemu emerytalnego, ale ta zmiana była najbardziej krytykowana przez ekonomistów zwracających uwagę na związane z tym wyższe koszty pracy, niższą konkurencyjność gospodarki oraz możliwy spadek zatrudnienia²⁵⁴.

Wprowadzanie zmian spotkało się ze sprzeciwem społecznym, przejawiającym się manifestacjami i strajkami. Konfederacja Niezależnych Związków Zawodowych zarzucała rządowi brak stosownych konsultacji oraz obciążanie skutkami kryzysu najbiedniejszych i żądała od rządu wycofania się z reform. Rząd jednak nie ustąpił i podniesienie wieku emerytalnego jak i składek nastąpiło. Oburzenie wśród reprezentantów pracowników budził głównie fakt, że świadczenie emerytalne przysługuje mężczyznom od 65 roku życia, podczas gdy średnia długość życia Bułgarów wynosi 68lat. Takie rozwiązanie zmusza do refleksji nad zagadnieniem, czy wiek emerytalny może być tak zbliżony do średniej długości życia, a idąc dalej tym tokiem myślenia czy może być od niej wyższy. Tak postawione pytanie zmusza także do refleksji nad rzeczywistymi przyczynami nadmiernego obciążenia systemu emerytalnego w Bułgarii a w konsekwencji do wzrostu zadłużenia. Ciężko, bowiem uzasadnić podniesienie wieku emerytalnego w przypadku tak niskiego dalszego trwania życia. Wydaje się, więc, że wprowadzona zmiana była nieracjonalna i wprowadziła nadmierne obciążenie pracownik, obniżając przy tym poziom bezpieczeństwa socjalnego.

254 Manolowa E., Bułgaria: marsz przeciwko podniesieniu wieku emerytalnego, http://www.money.pl/archiwum/wiadomosci_agencyjne/pap/artykul/bulgaria:marsz:przeciw:reformie:system:u:emerytalnego,143,0,688527.html stan na 1.05.2012 r.

Podsumowując zmiany, jakie zostały wprowadzone w bułgarskim systemie emerytalnym należy zauważyć, że podniesienie wieku emerytalnego oraz podniesienie składki emerytalnej opiera się na dodatkowym obciążeniu pracujących. Szczególnie należy podkreślić, że, w przypadku Bułgarów zbierając środki na emeryturę, będą oni pobierali świadczenia emerytalne tylko przez 3 lata, co wydaje się, że wcale nie przełoży się na ich wysokość, tym bardziej podniesienie wieku emerytalnego dla mężczyzn w Bułgarii należy oceniać negatywnie.

6. Ukraiński system emerytalny zmiany w czasach kryzysu

Ukraina to kraj położony w Europie wschodniej, przez wiele stuleci obecne terytorium Ukrainy należało między innymi do Polski, a aż do końca I-ej wojny światowej obszar podległy Rosji. Także w okresie po II-ej wojnie światowej Ukraina była zdominowana przez ZSRR a jej istnienie było wpisane w doktrynę wojenną, co nie sprzyjało prowadzeniu polityki gospodarczej i społecznej. Pomimo uzyskania przez Ukrainę niepodległości w 1990 roku, wpływy upadającego ZSRR, a później Rosji były wyraźnie widoczne w politykach publicznych prowadzonych przez rządzących, a zmieszanie na scenie politycznej nie służyło odbudowie gospodarki²⁵⁵.

a) Uwarunkowania ukraińskiego systemu emerytalnego

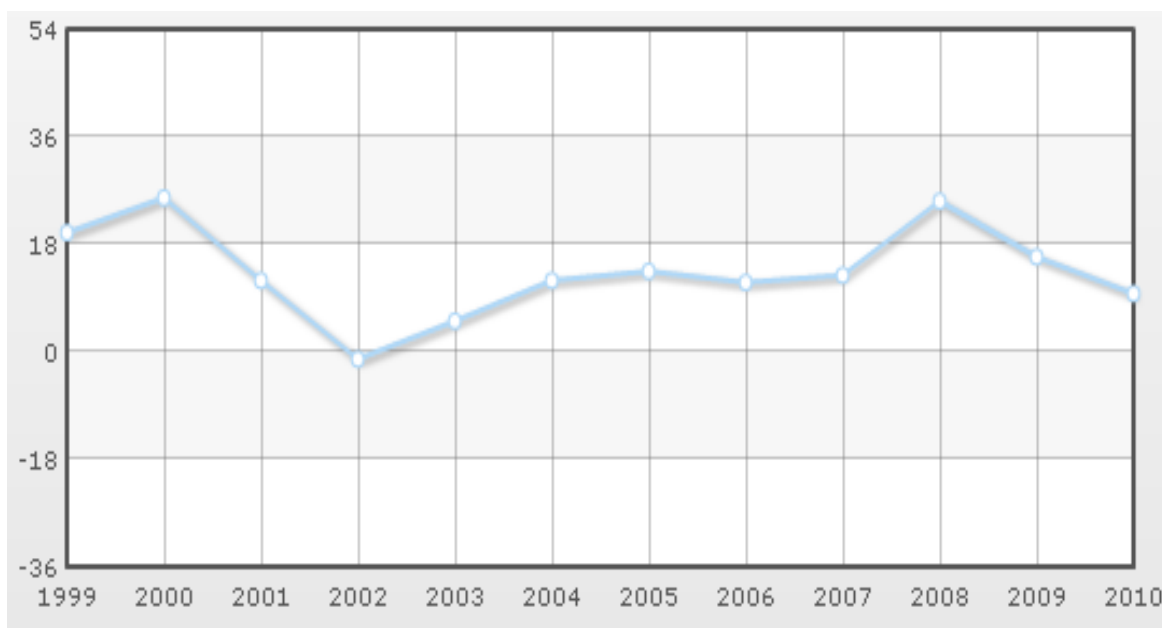
Ukraina liczy blisko 46 milionów mieszkańców, z których blisko 70% jest w wieku 15-64 lat. Średni wiek w populacji wynosi 39.7 lat, średnia długość życia kobiety wynosi 74 lata, a w przypadku mężczyzn 62 lata. Współczynnik dzietności wynosi 1,27 dziecka na kobietę, ale przyrost naturalny wynosi -0,619%, co oznacza, że rocznie ubywa ponad pół procenta Ukraińców. Gospodarka Ukrainy opiera się na usługach, który tworzy blisko 55% PKB oraz przemysłu 35% PKB Produkt Krajowy Brutto na osobę wynosi blisko 7 tysięcy dolarów i jest jednym z najniższych w Europie. Bezrobocie na Ukrainie w 2011 roku wynosiło 9% , przy współczynniku zatrudnienia wynoszącym 64% oraz współczynniku zatrudnienia dla osób w wieku 55-64 lat równym 52%²⁵⁶. Istotnym problemem dla rozwoju gospodarczego, a także

255 Hrycak J., Historia Ukrainy 1772–1999: Narodziny nowoczesnego narodu, Lublin 2000 r.

256 Ukraiński Urząd Statystyczny, www.ukrstat.gov.ua stan na 1.05.2012r.

dla systemu emerytalnego jest utrzymująca się wysoka inflacja, która destabilizuje sytuację społeczno – gospodarczą kraju:

Wykres 10. Roczna stopa inflacji na Ukrainie w latach 1999-2010



źródło: <http://www.indexmundi.com/g/g.aspx?v=71&c=up&l=en>

Wysoka inflacja, a także niestabilny kurs hrywny, są także zagrożeniem dla porządku społecznego i jest wyzwaniem dla systemu emerytalnego, aby wypłacane świadczenia były odpowiednio waloryzowane w celu utrzymania poziomu zabezpieczenia emerytalnego. Wydatki na ukraiński system emerytalny stanowiły w 2011 roku blisko 18% PKB kraju²⁵⁷, co jest najwyższą wartością w Europie i wydaje się być konsekwencją tak wysokiej inflacji. W rankingu HDI Ukraina zajmuje 76 pozycję z wynikiem 0,729, co sytuuje ją w grupie państw rozwiniętych²⁵⁸. Liczba osób pobierających świadczenia z systemu emerytalny sięga 12 milionów, przy 15 milionach osób płacących obecnie składki (zaledwie 70% pracujących płaci składki).

Ukraiński system emerytalny, pomimo próby wprowadzenia w 2003 roku reformy ustanawiającej system trójfilarowy, nie posiada zróżnicowanych filarów i opiera się jedynie na repartycyjnej metodzie ubezpieczenia. Wprowadzono natomiast namiastkę III-go filara, jako dobrowolnego gromadzenia środków na przyszłą emeryturę. Po 7 latach możliwości dodatkowego oszczędzania zaledwie 400 tysięcy osób uczestniczy w III-im filarze, co wynika

257 CIA Factbook, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/up.html> stan na 1.05.2012r.

258 UNDP, Raport HDI 2011, <http://hdrstats.undp.org/en/countries/profiles/UKR.html> stan na 1.05.2012r.

ze słabego zainteresowania dodatkową formą oszczędzania, brakiem zachęt i ulg dla oszczędzających oraz niskim stanem wiedzy pracujących i słabością instytucji finansowych²⁵⁹. Wobec tego system emerytalny Ukrainy skupiony jest wokół Funduszu Emerytalnego, jako państwowego funduszu celowego, zarządzającego gromadzonymi środkami. Źródłami dochodu funduszu są składki ubezpieczeniowe wynoszące 33% wpłat na fundusz płac płaconych przez pracodawców, 2% wynagrodzenia brutto płacone przez pracowników, a także dotacje budżetowe. Prawo do świadczeń przysługuje mężczyznom po ukończeniu 60 roku życia i kobietom po ukończeniu 55 roku życia. Należy podkreślić niską średnią długość życia mężczyzn, którzy średnio pobierają świadczenia zaledwie przez 2 lata. W ukraińskim systemie emerytalnym istnieje możliwość wcześniejszej emerytury, której przyznanie wiąże się z osiągnięciem wieku przedemerytalnego, czyli 2 lata przed wiekiem emerytalnym, wówczas wypłacane jest świadczenie przedemerytalne w wysokości świadczenia emerytalnego. Wysokość świadczenia obliczana jest na podstawie średniego wynagrodzenia za pracę w ostatnim roku przed uzyskaniem prawa do emerytury. Minimalny wymiar emerytury wynosi 550 UAH czyli 40 euro (160 złotych), średnie miesięczne świadczenie emerytalne wynosi 980 UAH (około 80 euro, czyli 320 zł), czyli 37% średniego wynagrodzenia za pracę najemną (2700 UAH).

b) Ukraiński system emerytalny w okresie przemian

Pomimo nie funkcjonowania w ukraińskim systemie emerytalnym filara opartego na zasadzie kapitałowej skutki kryzysu ekonomicznego wpłynęły także na działalność I filara systemu jak i formy dobrowolnej oszczędzania. Od 2009 roku toczyła się w debacie publicznej dyskusja na temat zmian w systemie emerytalnym. Wielu ekonomistów i ekspertów postulowało większy wkład państwa i jego organów w podniesieniu ściągalności składek za pracowników legalnie pracujących, których pracodawcy nie odprowadzają środków na ubezpieczenie. W dyskursie publicznym zwracano także uwagę na konieczność podniesienia i zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Jednak w związku ze staraniami o kolejną transzę kredytu z Międzynarodowego Funduszu Walutowego, uchwalone na Ukrainie zmiany musiały być zgodne z warunkami stawianymi przez MFW, i dotyczyły przede wszystkim podwyższenia wieku emerytalnego²⁶⁰.

259 Ukraiński Urząd Statystyczny, www.ukrstat.gov.ua stan na 1.05.2012r.

260 Cierpiński Z., Reforma emerytalna na Ukrainie uchwalona, Portal Spraw Zagranicznych, <http://www.psz.pl/index.php?option=content&task=view&id=38590> stan na 1.05.2012r.

Wprowadzona w 2011 roku reforma systemu emerytalnego wprowadzała podniesienie wieku emerytalnego do 60 lat dla kobiet i 63 lat dla mężczyzn. Oprócz tego ustawodawca zwiększył konieczny staż ubezpieczeniowy wymagany do otrzymywania minimalnej emerytury z 20 do 30 lat pracy oraz dla kobiet oraz z 25 do 35 lat pracy dla mężczyzn. Ograniczona została także maksymalne wypłacane świadczenie emerytalne do wysokości dziesięciokrotności minimum socjalnego, nastąpiło także obniżenie wymiaru emerytury dla urzędników państwowych. Zmieniony został także sposób obliczania wysokości świadczenia emerytalnego ze średniego wynagrodzenia za ostatni rok pracy do trzech ostatnich lat, co obniżyło wysokość wypłacanych emerytur²⁶¹.

Podsumowując, konstrukcję ukraińskiego systemu emerytalnego oraz zmiany, jakie zostały wprowadzone w ostatnich latach należy dostrzec, że zacofanie ukraińskiego systemu emerytalnego uchroniło go przed najgorszymi skutkami kryzysu ekonomicznego, jednak problem ze ściągalnością składek, starzenie się społeczeństwa, ubytek młodych ludzi z rynku pracy, a także zadłużenie odziedziczone z poprzedniego ustroju społeczno-gospodarczego doprowadziło do największego w Europie udziału wydatków publicznych w stosunku do PKB. Negatywnie z punktu widzenia społecznego należy także oceniać podniesienie wieku emerytalnego dla mężczyzn do 63 lat w przypadku, gdy średnia długość życia mężczyzn wynosi 62 lata. Wydaje się, że w ukraińskim systemie lepszym rozwiązaniem byłoby zrównanie wieku emerytalnego obu płci. Także niekorzystanie na funkcjonowanie systemu emerytalnego wpływa nie stabilna sytuacja ekonomiczna kraju, rozchwiany wzrost gospodarczy i szalejąca inflacja, nie sprzyjają utrzymaniu systemu ani tworzeniu nowych rozwiązań. Widoczny był także niebagatelny wpływ MFW, pod żądania, którego ugięły się władze Ukrainy wprowadzając zmiany w systemie emerytalnym. Negatywnie należy także ocenić klasę polityczną, która pomimo przyjęcia w 2003 roku ustawy o wprowadzeniu II filara systemu emerytalnego nie zrealizowała jej założeń.

8.Podsumowanie

Podsumowując niniejszy rozdział a zarazem niniejszą pracę należy odnieść się do wspólnych korzeni systemów emerytalnych krajów Europy środkowo – wschodniej związanych z podziałem Europy dokonany przez „żelazną kurtynę” oraz konsekwencjami rozpadu tego podziału, skutkującymi transformacją ustrojową. Podobieństwa państw Europy

261, Kosmetyczna reforma emerytalna na Ukrainie , Tydzień na Wschodzie nr 7/2011

środkowo – wschodniej wynikają z przynależności do europejskiego kręgu kulturowego, dominacji religii chrześcijańskiej, a także tradycji prawa rzymskiego. Podsumowując charakterystykę systemów emerytalnych państw Europy środkowo-wschodniej należy zwrócić uwagę na wspólną historię krajów wchodzących przed 1989 rokiem w skład bloku wschodniego. Trzeba przy tym zauważyć, że wpływ Związku Radzieckiego na polityki publiczne tych krajów był znaczący i sprowadzał się do narzucania rozwiązań właściwych dla gospodarki centralnie planowanej i „przewodniej roli partii komunistycznej, czy robotniczej”. Podobieństw między krajami Europy środkowo – wschodniej szukać również należy wśród mierników ekonomicznych i społecznych. W rankingu Human Development Index rozpatrywane kraje zajmują miejsca w środku stawki państw (27 – 76), co sytuuje je w gronie państw wysoko lub średnio rozwiniętych. Wspólne doświadczenia realnego socjalizmu przekładały się na wspólne rozwiązania w dziedzinie zabezpieczenia społecznego w tym emerytalnego, co w chwili transformacji ustrojowej było ważnym wyzwaniem dla gospodarek i systemów zabezpieczenia społecznego. Warto przypomnieć, że wśród krajów Bloku Wschodniego, poza Polską i NRD, we wszystkich krajach obowiązywał wiek emerytalny 55 lat dla kobiet i 60 lat dla mężczyzn. Wspólnym doświadczeniem systemów emerytalnych w krajach byłego bloku wschodniego był zaopatrzeniowy i redystrybucyjny charakter organizacji systemu. Do głównych podobieństw w dziedzinie zabezpieczenia emerytalnego należy zaliczyć także kapitałowy charakter reform, jakie dokonywały się w tych systemach na początku lat 90-tych oraz czerpanie wzorów z działalności Banku Światowego zorientowanych na urynkowienie systemów emerytalnych. Pomimo tych podobieństw w ciągu 20 lat od demokratycznych przemian w Europie wschodniej wykształciły się zróżnicowane, zarówno pod względem organizacyjnym jak i efektywnościowym, systemy emerytalne. Poniższa tabela pokazuje ich główne cechy takie jak: wiek emerytalny, wysokość minimalnej emerytury, stosunek średniej emerytury do średniej płacy wyrażony w procentach, średnią długość życia, Produkt Krajowy Brutto mierzony parytetem siły nabywczej oraz miejsce w rankingu HDI:

Tabela 7: Główne cechy systemów emerytalnych i ich uwarunkowania

Kraj	Wiek emerytalny	Minimalna emerytura	Średnia emerytura jako % średniej płacy	Średnia dł. życia	PKB (ppp)	HDI (miejsce)
-------------	------------------------	----------------------------	--	--------------------------	------------------	----------------------

Polska	K-60 M-65	200 euro	50%	K-81 M-72	20 500	39
Węgry	62	108 euro	40%	M -68 K-77	20 000	38
Czechy	K- 62-64 M-65	120 euro	57%	K-80 M-73	25 500	27
Łotwa	62	100 euro	50%	K-66 M-77	15 500	43
Chorwacja	K-60 M-65	-	50%	K-78 M-71	15 000	46
Bułgaria	K-60 M-63	80 euro	56%	K- 76 M-68	12 500	55
Ukraina	K-60 M-63	40 euro	37%	K-74 M-62	7 000	76

Źródło: Opracowanie własne

Jak wskazują prezentowane powyżej dane, z analizowanych krajów, tylko w rozwiązaniach Węgier i Łotwy występuje równy wiek emerytalny, podczas gdy w pozostałych krajach nadal istnieje zróżnicowanie wieku emerytalnego pod względem płci. Warto także zauważyć, że najwyższa minimalna emerytura wypłacana jest w Polsce, podczas gdy najniższa na Ukrainie. Z kolei średnia emerytura najbardziej zbliżona jest do średniej płacy w Czechach gdzie stanowi 57%, w Polsce 50% a na Ukrainie 37%. Taki wynik nie dziwi, gdy porównać poziom PKB analizowanych państw oraz pozycję w rankingu HDI i wydaje się być odzwierciedleniem uwarunkowań społeczno – ekonomicznych analizowanych krajów.

W niniejszym rozdziale zostały scharakteryzowane systemy emerytalne państw Europy środkowo – wschodnie, ze szczególnym uwzględnieniem zmian, jakie zostały wprowadzane w okresie kryzysu finansowego. Analizując uwarunkowania systemów emerytalnych należy zwrócić uwagę na determinanty ekonomiczne takie jak koniunktura gospodarcza oraz czynniki zewnętrzne takie jak szoki ekonomiczne, trendy w polityce

gospodarczej jak i zalecenia formułowane przez ponadnarodowe organizacje. W ostatnich latach głównym bodźcem, którego wystąpienie spowodowało zmiany w systemach emerytalnych był światowy kryzys finansowy, a dokładniej jego konsekwencje, które dotknęły gospodarki narodowe, finanse publiczne i systemy emerytalne. Kryzys finansowy, wzrost zadłużenia sektora publicznego, a także związane z nimi konsekwencje w wielu krajach spowodowały konieczność reformowania systemów emerytalnych. Wprowadzane reformy nie były jednakowe we wszystkich krajach, a wręcz przeciwnie poza kilkoma punktami wspólnymi przekształcały systemy emerytalne w różne strony. Wspólna historia związana z przynależnością do bloku wschodniego, zaszłości gospodarki centralnie planowanej przejawiające się w nadmiernym zadłużeniu, czy konieczność dostosowania gospodarek do systemu wolnorynkowego należą do główny przyczyn zmuszających krajowych ustawodawców do tworzenia nowych systemów emerytalnych w Europie środkowo – wschodniej. Również uwarunkowania demograficzne przejawiające się w postaci starzenia się społeczeństwa oraz zawodność repartycyjnej metody finansowania systemu wspierana przez doradczą rolę Banku Światowego w kształtowaniu systemów emerytalnych były głównymi przyczynami reform. Pomimo formułowania zaleceń zmierzających do odciążenia finansów publicznych kształtujące się w latach 90-tych systemy emerytalne krajów Europy środkowo – wschodniej nie stworzyły jednolitego modelu systemu emerytalnego w krajach Europy środkowo – wschodniej. Po ponad 20 latach od przemian ustrojowych w krajach Europy centralnej i wschodniej nie tylko stworzone zostały różnicowe systemy emerytalne, ale także reakcje na skutki kryzysu przyczyniły się do pogłębienia tego zróżnicowania.

Tabela 8. Kierunki reform systemów emerytalnych w odpowiedzi na skutki kryzysu

Kraj	Przyczyna reformy	Wprowadzone zmiany
Polska	Światowy kryzys gospodarczy, negatywne prognozy demograficzne	Przesunięcie składki do ZUS, podniesienie wieku emerytalnego
Węgry	Kryzys gospodarczy, decyzje polityczne	Podniesienie wysokości składek, podniesienie wieku emerytalnego, nacjonalizacja II filara

Czechy	Kryzys gospodarczy, negatywne prognozy demograficzne	Podniesienie składki, podniesienie VAT, podniesienie wieku emerytalnego
Łotwa	Kryzys gospodarczy, negatywne prognozy demograficzne	Obniżenie wysokości świadczeń
Chorwacja	Kryzys gospodarczy, negatywne prognozy demograficzne, niestabilność polityczna	Zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, ograniczenie przywilejów emerytalnych, wprowadzenie zachęt do dodatkowego oszczędzania
Bulgaria	Kryzys gospodarczy, zadłużenie wynikające z działalności systemu emerytalnego	Podniesienie wieku emerytalnego, podniesienie składki
Ukraina	Kryzys gospodarczy, negatywne prognozy demograficzne, zalecenia MFW i Banku Światowego	Podniesienie wieku emerytalnego, podniesienie składki, zmiana sposobu naliczania świadczenia, ograniczenie maksymalnej wysokości świadczenia

Źródło: Opracowanie własne

Po analizie zmian w systemach emerytalnych w krajach Europy środkowo –wschodniej należy zauważyć, że we wszystkich krajach systemy emerytalne były reformowane, a wśród wymienianych przyczyn reform najczęściej pojawiały się konsekwencje kryzysu finansowego. Jednak wprowadzane w ostatnich latach zmiany pokazują, jak w różny sposób można leczyć tą samą, lub zbliżoną chorobę. Najczęściej wprowadzaną zmianą było podnoszenie wieku emerytalnego, w wyniku, czego mniej osób i przez krótszy czas będzie otrzymywać świadczenie z systemu emerytalnego. Również częstą zmianą było podniesienie składki emerytalnej w wyniku, czego do systemu wpływać powinno więcej środków. Wśród

innych rozwiązań pojawiały się takie jak: nacjonalizacja rynkowej części systemu emerytalnego, obniżenie wysokości świadczeń oraz ograniczenie przywilejów emerytalnych. Wnioskiem nasuwającym się po analizie reform systemów emerytalnych w Europie środkowo-wschodniej jest twierdzenie, że reformy miały wiele punktów wspólnych, ale wprowadzane rozwiązania bardzo często znacząco się od siebie różniły, co doprowadziło do stworzenia w regionie znacząco różniących się między sobą systemów emerytalnych. Należy również zauważyć, odchodzenie od zaleceń formułowanych przez lata przez Bank Światowy, jako swego rodzaju odrzucenie neoliberalnych koncepcji i komercjalizacji części systemu emerytalnego. Takie zjawiska obserwowane są szczególnie na Węgrzech, ale także w Polsce, czy Chorwacji. Kolejnym wnioskiem płynącym z analizy jest brak jednej recepty na uleczenie niedoskonałości systemu emerytalnego. Należy natomiast obserwować konsekwencje wprowadzonych zmian, aby w przyszłości właściwie oddziaływać na system emerytalny. Innym wnioskiem płynącym z analizy reform systemów emerytalnych jest pojmowanie przez rządzących zabezpieczenia emerytalnego głównie z punktu ekonomicznego, jako obciążenia finansów publicznych, źródła długu publicznego oraz traktowanie wprowadzanych reform, jako oszczędności dla budżetu państwa. Jednak z punktu widzenia badacza polityki społecznej należy zwrócić uwagę nie tylko na kryteria ekonomiczne wprowadzanych zmian, ale także a może przede wszystkim na społeczne oddziaływanie stosowanych i wprowadzanych rozwiązań. Z takim nastawieniem należy analizować obecne konstrukcje systemów emerytalnych oraz formułować zalecenia *de lege ferenda*. Odnosząc się do Polskiego systemu emerytalnego i propozycji reform warto zwrócić uwagę, że Polska, jako kraj położony w Europie środkowo-wschodniej powinna uwzględniać nie tylko zalecenia i doświadczenia płynące z zachodniej Europy, ale także szukać rozwiązań odpowiadających uwarunkowaniom państw regionu.

Z uwagi na złożoność materii zabezpieczenia emerytalnego oddziaływanie przepisów prawa tworzących system emerytalny jak i postulowanie kierunków zmian musi odbywać się w dialogu społecznym, jako wartości cenionej w społeczeństwach obywatelskich uwzględniających podmiotowość jednostki, jej prawa obywatelskie i respektując wartości, jakimi się kieruje. Zważając na możliwość wieloaspektowego podejścia do zabezpieczenia emerytalnego, tworzone prawo powinno uwzględniać oddziaływanie rozwiązań prawa zabezpieczenia emerytalnego na inne polityki publiczne takie jak: polityka rynku pracy, polityka edukacyjna, polityka zdrowotna, czy opieka społeczna.

Zakończenie

Celem pracy było zaprezentowanie zmian w systemach emerytalnych krajów Europy środkowo – wschodniej, jakie były odpowiedzią na skutki światowego kryzysu gospodarczego. W pracy wykorzystano analizę porównawczą rozwiązań składających się na konstrukcje systemów emerytalnych. W pracy przeanalizowano strukturę i zmiany systemów emerytalnych Polski, Węgier, Czech, Łotwy, Chorwacji, Bułgarii i Ukrainy. Głównymi wnioskami pracy były wspólna historia krajów regionu i wspólny punkt startu transformacji gospodarczej w tym transformacji systemów emerytalnych oraz wpływ zaleceń Banku Światowego na kształt systemów emerytalnych. Z analizy wynika, że zmiany wprowadzane w systemach emerytalnych będące odpowiedzią na kryzys nie były jednakowe i znacząco się od siebie różniły, należy też stwierdzić brak jednej recepty na wyzwania stojące przed systemami emerytalnymi. Wśród wniosków z pracy należy podkreślić, wieloaspektowe uwarunkowania tworzenia i funkcjonowania systemów emerytalnych oraz wpływ rozwiązań tworzących system emerytalny na różne dziedziny życia społeczno – gospodarczego oraz na różne polityki publiczne. Na zakończenie pracy należy dodać, że trudność przewidywania zarówno czynników zewnętrznych wpływających na systemy emerytalne jak i złożoność analizowanej materii jest trudna do jednoznacznego przewidzenia. Dlatego w przyszłości warto podejmować dalsze prace analizujące kolejno wprowadzane zmiany jak i konsekwencje wprowadzonych zmian w systemach emerytalnych krajów Europy środkowo – wschodniej, których ocena będzie możliwa dopiero w dalszej przyszłości.

Bibliografia:

Literatura:

1. Antonów K., Bartnicki M., Ustawa o emeryturach i rentach z FUS. Komentarz, Łódź 2007 r.
2. Babiak J., Polski system emerytalny w świetle rozwiązań europejskich, Poznań 2002 r.
3. Czepulis – Rutkowska Z., Systemy emerytalne a poziom zabezpieczenia materialnego emerytów, Warszawa 2000 r.
4. Dziubińska-Michalewicz M., Systemy emerytalne w wybranych krajach Europy: Szwecji, Wielkiej Brytanii, RFN/ Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa 1997 r.
5. Firlit-Fesnak G., Szyłko-Skoczny, Polityka Społeczna Warszawa 2007 r.
6. Friedman R. Friedman M., Wolny wybór, Warszawa 2006 r.
7. Golinowska S., Dodatkowe systemy emerytalne w świecie, Warszawa 1994 r.
8. Góra M., System emerytalny., Warszawa 2003 r.
9. Jończyk J., Prawo zabezpieczenia społecznego, Kraków 2001 r.
10. Książkowski M., Rysz- Kowalczyk B., Żołędowski C., Polityka społeczna w kryzysie, Warszawa 2009 r.
11. Łazarczyk S. Zaopatrzenie emerytalne w niektórych krajach Europy, Warszawa 1968 r.
12. Muszalski W., Ubezpieczenie społeczne podręcznik akademicki, Warszawa 2004 r.
13. Rosati D., Europejski Model Społeczny. Doświadczenia i przyszłość. Warszawa 2009 r.
14. Rysz-Kowalczyk B., Leksykon Polityki Społecznej, Warszawa 2001 r.
15. Salwa Z., Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych, Warszawa 2006 r.
16. Sowiński T., Finanse ubezpieczeń emerytalnych, Warszawa 2009 r.
17. Supińska J., Dylematy polityki społecznej, Warszawa 1997 r.
18. Szubert W., Studia z polityki społecznej, Warszawa 1973 r.
19. Szumlicz T., Żukowski M., Systemy emerytalne w krajach UE, Warszawa 2004
20. Tucholska A., Europejskie wyzwania dla Polski i jej regionów, Warszawa 2010 r.
21. Uścińska G., Świadczenia z zabezpieczenia społecznego w regulacjach międzynarodowych i polskich: studium przypadku. Warszawa 2005 r.

22. Uścińska G., Kazenas B. MPiPS, Koordynacja polskiego systemu zabezpieczenia społecznego z regulacjami unijnymi: ekspertyzy prawne, Warszawa 2002 r.
23. Uścińska G. Europejskie standardy w dziedzinie zabezpieczenia społecznego a współczesne rozwiązania polskie, Warszawa 2005 r.
24. Uścińska G., Europejskie standardy zabezpieczenia społecznego a współczesne rozwiązania polskie, Warszawa 2005 r.,
25. Wiktorow A., Uzupełniające i dodatkowe systemy emerytalne w Europie Zachodniej, Warszawa 1985 r.
26. Żaglicka H., Systemy i reformy emerytalne Wielka Brytania, Szwecja, Włochy, Węgry i Polska: raport końcowy projektu Phare ACE Programme 1995 Nr P95_2139-R Warszawa 1997 r.
27. Żukowski M., Reformy emerytalne w Europie, Poznań 2006 r.
28. Żukowski M., Wieloaspektowe systemy zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej i Polsce: między państwem a rynkiem, Poznań 1997 r.

Strony internetowe:

Centrum Prasowe KPRM,

http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/spotkanie_premiera_z_prezesami,5206/ stan na 1.05.2012 r.

Cierpiński Z., Reforma emerytalna na Ukrainie uchwalona, Portal Spraw Zagranicznych, <http://www.psz.pl/index.php?option=content&task=view&id=38590> stan na 1.05.2012r.

Czeski Urząd Statystyczny, www.czso.cz/eng/redakce/sf/gross_wages stan na 1.05.2012 r.

Debata o zmianach w systemie emerytalnym 11.03.2011 r.

http://www.prezydent.pl/dialog/fdp/solidarne-spoleczenstwo-bezpieczna-rodzina/aktualnosci/art.6_prezydent-o-zmianach-w-systemie-emerytalnym.html stan na 1.05.2012 r.

Debata Rostowski – Balcerowicz, <http://www.pb.pl/2394259,67536,debata-rostowski-balcerowicz-zakonczona> stan na 1.05.2012 r.

Dziś pierwsza osoba otrzyma emeryturę z OFE,

<http://www.money.pl/emerytury/wiadomosci/arttykul/dzis:pierwsza:osoba:otrzyma:emeryture;z:ofe,6,0,425222.html> stan na 1.05.2012 r.

FOR, Reforma emerytalna a finanse publiczne w Polsce,
<http://www.for.org.pl/upload/File/raporty/RaportFORReformaemerytalnaafinansepublicznewPolsceFINAL.pdf> str. 19 stan na 1.05.2012 r.

Manołowa E., Bułgaria: marsz przeciwko podniesieniu wieku emerytalnego,
http://www.money.pl/archiwum/wiadomosci_agencyjne/pap/artykul/bulgaria;marsz;przeciw;riformie;systemu;emerytalnego,143,0,688527.html stan na 1.05.2012 r.

Prezydent podsumował debatę ws zmian w OFE,
<http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/art,1694,prezydent-podsumowal-debate-ws-zmian-w-ofe.html>

Rapkiewicz M., IKZE jako element systemu III filara. Czy są skazane na porażkę? ,
Komentarz Instytutu Sobieskiego <http://www.sobieski.org.pl/news.php?id=722> stan na 1.05.2012 r.

Rating Węgier według Fitch agency: <http://www.fitchratings.com/web/en/dynamic/fitch-home.jsp>

Sąd Konstytucyjny Republiki Czeskiej, orzeczenie nr 273/2011
www.usoud.cz/view/czech/constitution/pension_act stan na 1.05.2012 r.

Sonje V., Pension system and pension reform: case of Croatia, 2011
http://www.pfsprogram.org/sites/default/files/PFS%20Pension%20Systems%20and%20Pension%20Reform%20in%20SEE,%20Eurasia,%20and%20Croatia%20Case%20Study_0.pdf stan na 1.05.2012 r.

Szarfenberg R., Prawo do zabezpieczenia społecznego (wersja z 1.06.2004)
<http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/pdzs.pdf>

Bazy danych:

MISSOC, http://ec.europa.eu/employment_social/missoc/db/public/compareTables.do

CIA Factbook, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>

EUROSTAT, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>

UNDP, <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2011/>

Spis tabel i wykresów:

Tabela 1. Techniki zabezpieczenia społecznego

Tabela 2. Ubezpieczeni w latach 90-tych

Tabela 3. Uczestnictwo w systemie w zależności od daty urodzenia

Tabela 4. Wysokość prowizji OFE stan na 1.05. 2012 r.

Tabela 5. Liczba członków OFE stan na 1.05.2012 r.

Tabela 6. Stopy zwrotów z OFE stan na 3.01. 2012 r.

Tabela 7: Główne cechy systemów emerytalnych i ich uwarunkowania

Tabela 8. Kierunki reform systemów emerytalnych w odpowiedzi na skutki kryzysu

Wykres 1. Ustawowy wiek emerytalny 1998 i 2005, a wiek dezaktywacji zawodowej w 2006

Wykres 2. Najbezpieczniejsze sposoby oszczędzania

Wykres 3. Współczynnik obciążenia demograficznego 2002-2029

Wykres 4. Wyniki OFE i ZUS w latach 2000-2009

Wykres 5: Wzrost gospodarczy na Węgrzech w latach 2006-2012

Wykres 6. Liczba ludności Czech 1993-2010

Wykres 7. Struktura wiekowa według płci na Łotwie w 2010 roku

Wykres 8. Ludność Chorwacji według wieku i płci

Wykres 9. Wzrost PKB w Bułgarii w latach 1980-2010

Wykres 10. Roczna stopa inflacji na Ukrainie w latach 1999-2010