

STARZENIE SIĘ LUDNOŚCI A SOLIDARNOŚĆ MIĘDZYPOKOLENIOWA



pod redakcją
Piotra Szukalskiego

STARZENIE SIĘ LUDNOŚCI A SOLIDARNOŚĆ MIĘDZYPOKOLENIOWA



WYDAWNICTWO
UNIwersYTETU
ŁÓDZKIEGO

[Kup książkę](#)

STARZENIE SIĘ LUDNOŚCI A SOLIDARNOŚĆ MIĘDZYPOKOLENIOWA

pod redakcją
Piotra Szukalskiego

 WYDAWNICTWO
UNIwersYTETU
ŁÓDZKIEGO
ŁÓDŹ 2014

[Kup książkę](#)

PIOTR SZUKALSKI – Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny
Katedra Socjologii Stosowanej i Pracy Socjalnej, 90-214 Łódź, ul. Rewolucji 1905 r. nr 41/43

RECENZENT

Andrzej Rączaszek

REDAKTOR WYDAWNICTWA UŁ

Danuta Bąk

SKŁAD I ŁAMANIE

Mateusz Poradecki

PROJEKT OKŁADKI

Łukasz Orzechowski

Zdjęcie wykorzystane na okładce: © Depositphotos.com/photography33

© Copyright by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2014

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

Wydanie I. W.06749.14.0.K

Ark. wyd. 13,3; ark. druk. 13,0

ISBN 978-83-7969-439-6 (wersja papierowa)

ISBN 978-83-7969-669-7 (wersja online)

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

90-131 Łódź, ul. Lindleya 8

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl

e-mail: księgarnia@uni.lodz.pl

tel. (42) 665 58 63, faks (42) 665 58 62

Spis treści

PIOTR SZUKALSKI

Wprowadzenie | 7

JÓZEFINA HRYNKIEWICZ

Wpływ zmian w polityce społecznej
w Polsce na relacje między pokoleniami | 13

MARIA ŁUSZCZYŃSKA

Oblicza solidarności międzypokoleniowej — bariery,
korzyści i perspektywy | 31

KAJA ZAPĘDOWSKA-KLING

Reformy emerytalne a międzypokoleniowy kontrakt | 53

ŁUKASZ JUREK

Reparycyjność endofamilijna jako
narzędzie wpływu na poziom dzietności | 63

DOROTA SZAWARSKA

Migracja zagraniczna jako wyzwanie
dla solidarności międzypokoleniowej | 75

DOROTA KAŁUŻA-KOPIAS

Osoby w niemobilnym wieku produkcyjnym
na polskim rynku pracy w perspektywie roku 2030 | 87

PIOTR SZUKALSKI

Inicjatywy i działania na rzecz podwyższenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+ w wybranych krajach Europy Południowej | 103

PIOTR SZUKALSKI

Inicjatywy i działania na rzecz podwyższenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+ w wybranych krajach Europy Północnej i Zachodniej | 117

ZOFIA SZWEDA-LEWANDOWSKA

Starzenie się ludności a sektor usług opiekuńczych | 133

ANDRZEJ KLIMCZUK

Rozwój regionalny wobec starzenia się społeczeństwa | 149

KATARZYNA BAŁANDYNOWICZ-PANFIL

Wiek jako determinanta zachowań konsumpcyjnych | 171

**MONIKA BURZYŃSKA, MALWINA KĘPA,
MAREK BRYŁA, IRENA MANIECKA-BRYŁA**

Samocena stanu zdrowia i zachowań zdrowotnych starszych mieszkańców wsi | 181

OLGA GAJEWSKA, MAREK BRYŁA, IRENA MANIECKA-BRYŁA

Czynniki determinujące samoocenę stanu zdrowia mieszkańców wybranych domów pomocy społecznej — wstępne wyniki badań | 197

Piotr Szukalski

Uniwersytet Łódzki

Wprowadzenie

Występowanie procesu starzenia się ludności przedostało się już obecnie do świadomości społecznej i świadomości decydentów. Wzrastająca świadomość zachodzących — a zwłaszcza nadchodzących — przemian ludnościowych przyczynia się do coraz częstszego występowania w publicznych debatach wątków odnoszących się do reformowania systemu emerytalnego czy zbudowania systemu zachęt do jak najpóźniejszego wychodzenia z rynku pracy. Przesłanki stojące za rozpoczęciem takiej debaty mają jednakże przede wszystkim doraźny i czysto utylitarny charakter — mowa bowiem o ograniczaniu dzisiejszego deficytu budżetowego, zmniejszaniu dotacji do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, próbie oddziaływania na poziom długu publicznego.

Zdecydowanie rzadziej na problematykę starzenia się ludności — a przede wszystkim na problematykę zmian relacji grupy w wieku zdolnych do utrzymania się z owoców wykonywanej przez siebie pracy do zbiorowości seniorów utrzymujących się ze świadczeń emerytalno-rentowych — patrzy się z perspektywy długookresowej. W tym przypadku kluczową kwestią jest określenie, na ile utrzymanie obowiązujących w danej chwili zasad redystrybucji zasobów pomiędzy poszczególnymi pokoleniami w sytuacji zachodzących przemian ludnościowych zakłóca sprawiedliwość międzypokoleniową. Samo pojęcie „sprawiedliwości międzypokoleniowej” wymaga wyjaśnienia, którego nie da się przeprowadzić bez uprzedniego wyjaśnienia innych bliskoznacznych terminów: relacje międzypokoleniowe, więź międzypokoleniowa, solidarność międzypokoleniowa i umowa międzypokoleniowa (Szukalski 2010).

W przypadku pojęcia „relacji międzypokoleniowych” mamy do czynienia z terminem określającym ogół stosunków występujących pomiędzy jednostkami lub grupami wchodzącymi w skład różnych pokoleń. Stosunki te mogą być definiowane zarówno w kategoriach pojedynczych interakcji, w kategoriach stosunku społecznego (a za-

tem mogą być strukturyzowane za pośrednictwem „właściwych” interakcji pomiędzy partnerami zajmującymi określone pozycje społeczne) oraz w kategoriach wpływających na przebieg i częstotliwość interakcji opinii, postaw i stereotypów.

W przypadku „więzi międzypokoleniowej” chodzi o powszechne poczucie — a zatem uświadamianą sobie, choć odznaczającą się niedookreśleniem wiedzy — łączności biologicznej, kulturowej, ekonomicznej z jednostkami wchodzącymi w skład innego pokolenia (niezależnie od sposobu jego definiowania). Poczucie to prowadzi do pojawienia się pozytywnego nastawienia wobec jednostek należących do innych pokoleń, tj. gotowości do specyficznego odbioru informacji o tych osobach i do reagowania na nią. Podkreślam słowo gotowości, albowiem to słowo tworzy najmocniejszą dystynkcję w stosunku do terminu „solidarność międzypokoleniowa”.

Pojęcie „solidarności międzypokoleniowej” z kolei — zgodnie z przytoczonymi powyżej podejściami — to poczucie wzajemnej odpowiedzialności wobec osób przynależących do innych generacji. Tym samym gotowość, wynikająca z więzi międzypokoleniowej, zostaje aktywizowana, przekształcając się w uwzględnianie w podejmowanych działaniach interesów, potrzeb i opinii innych generacji.

Kontrakt międzypokoleniowy to umowa określająca obowiązujące reguły redystrybucji wyznaczników statusu społecznego pomiędzy przedstawicielami różnych generacji. Choć ma ona zazwyczaj niespisany charakter, częściowo przynajmniej odznacza się kodyfikacją (dotyczy to szczególnie kontraktu publicznego, który wraz z umową prywatną składa się na ów kontrakt).

Sama solidarność międzypokoleniowa nie oznacza samoistnie występowania równości między różnymi pokoleniami, pamiętać bowiem należy o zróżnicowaniu warunków życia poszczególnych generacji, które uniemożliwia osiągnięcie, a przynajmniej zdefiniowanie i ustalenie takowej równości. Tym samym, mówiąc o sprawiedliwości międzypokoleniowej, lepiej jest posługiwać się mniej ostrymi kryteriami, zapewne ograniczającymi wartość tego pojęcia jako metafory. Pamiętać bowiem należy o ustaleniach G. Lakoffa, specjalisty w zakresie nauk kognitywnych i lingwistyki, który podkreśla rolę metafor w procesie zarówno kształtowania opinii i stereotypów jednostek, jak i wpływu wykorzystywanych ram retorycznych na procesy polityczne (Binstock 2010: 584).

Niezależnie od „ostrości” wspomnianych kryteriów, bezwzględnie proces starzenia się może stanowić zagrożenie dla sprawiedliwego podziału dóbr między pokoleniami. Podkreślimy — może, lecz nie musi. Wszystko zależy od gotowości decydentów i kierowanych przez nich społeczności do podjęcia starań odnośnie do modyfikacji redystrybucji zasobów wraz ze zmianą demografii relacji międzypokoleniowych.

Niniejszy tom zawiera zbiór studiów skupionych wokół procesu starzenia się ludności i sprawiedliwości międzypokoleniowej.

Część pierwsza zawiera 5 tekstów bezpośrednio skoncentrowanych na poszukiwaniu związków pomiędzy powyższymi dwiema kategoriami z punktu widzenia przemian polityki społecznej w Polsce w ostatnich dwóch dekadach, a zwłaszcza reform systemu emerytalnego (J. Hryniewicz), świadomości solidarności międzypokoleniowej wśród polskiej młodzieży (M. Łuszczynska), prowadzonych w państwach rozwiniętych debat nad reformowaniem systemu emerytalnego (K. Zapędowska-Kling), opieki nad seniorami w warunkach długookresowych i definitywnych migracji za-

granicznych (D. Szawarska). Nieco inaczej na ów związek patrzy Ł. Jurek, próbujący znaleźć mechanizm łączący jednostkowe decyzje prokreacyjne z wysokością uzyskiwanego świadczenia emerytalnego.

Teksty zamieszczone w części drugiej koncentrują się na aktywności zawodowej osób na przedpolu starości, widząc w późnej dezaktywizacji zawodowej najlepszy sposób osiągnięcia sprawiedliwego podziału zasobów między pokoleniami we współczesnych warunkach demograficznych. D. Kałuża-Kopias przedstawia potencjał, jaki dla rynku pracy stanowią będą osoby w niemobilnym wieku produkcyjnym w najbliższym dwudziestolecu, P. Szukalski w dwóch tekstach prezentuje metody aktywizacji osób na przedpolu starości stosowane obecnie w krajach Europy Południowej, Północnej i Zachodniej, zaś Z. Szweda-Lewandowska na przykładzie kilku europejskich państw próbuje przekonać Czytelnika do tezy, iż starzenie się ludności samoistnie stwarza będzie miejsca pracy dla osób starszych, opiekujących się tymi jeszcze starszymi.

Ostatnia część pracy ma nieco inny charakter, poświęcona jest bowiem przede wszystkim różnorodnym konsekwencjom starzenia się ludności — zarówno tym odnoszącym się do wyzwań, przed jakimi staje polityka regionalna (A. Klimczuk), skutkom dla rynku dóbr i usług (K. Baładynowicz-Panfil), wreszcie wymiarowi zdrowotnemu, badanemu w warunkach specyficznych zbiorowości wsi (M. Burzyńska, M. Kępa, M. Bryła, I. Maniecka-Bryła) i domów pomocy społecznej (O. Gajewska, M. Bryła, I. Maniecka-Bryła).

W efekcie uzyskany został wielowymiarowy wgląd w problematykę starzenia się, analizowaną w dużej części opracowań pod kątem związków z relacjami międzypokoleniowymi i solidarnością między generacjami.

Praca ta ukazuje się pod redakcją naukową pracownika Uniwersytetu Łódzkiego w Wydawnictwie tejże uczelni nieprzypadkowo. W ostatnich latach ośrodek łódzki stał się jednym z najbardziej aktywnych miejsc badań nad starzeniem się, czego przypomnieniem niech będzie zawarty w spisie literatury wykaz ważniejszych prac wydanych tamże w trakcie ostatniej dekady, z których większość dostępna jest w wersji elektronicznej na stronie Repozytorium UŁ (<http://dspace.uni.lodz.pl:8080/xmlui/>).

Publikacja niniejszego opracowania nie byłaby możliwa bez pomocy finansowej uzyskanej od władz Miasta Łodzi w ramach programu „Współpraca z wyższymi uczelniami w zakresie promocji Łodzi jako ośrodka naukowego i akademickiego w 2011 r.” Za wsparcie naszej inicjatywy chcielibyśmy gorąco niniejszym podziękować.

Literatura

- Binstock R. H. (2010), *From compassionate ageism to intergenerational conflict?*, „The Gerontologist”, vol. 50, no 5, 574–585
- Grotowska-Leder J. (red.) (2008), *Sieci wsparcia społecznego jako przejaw integracji i dezintegracji społecznej*, Wyd. UŁ, Łódź
- Indulski J. A., Kowaleski J. T. (1998), *Sytuacja zdrowotna osób w starszym wieku w Polsce. Aspekt medyczny i społeczno-demograficzny*, OW IMP, Łódź

- Kałuża D., Szukalski P. (red.) (2010), *Jakość życia seniorów w XXI wieku z perspektywy polityki społecznej*, Uniwersytet Łódzki, Łódź
- Kałuża D., Szukalski P. (red.) (2010), *Jakość życia seniorów w XXI wieku. Ku aktywności*, Uniwersytet Łódzki, Łódź
- Kałuża D., Szukalski P. (red.) (2013), *Pomyślne starzenie się — uwarunkowania społeczne, przestrzenne i zdrowotne*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica”, nr 297, Wyd. UŁ, Łódź
- Kałuża D., Szukalski P. (red.) (2013), *Starzenie się ludności — między demografią a polityką społeczną*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica”, nr 291, Wyd. UŁ, Łódź
- Kowaleski J. T. (red.) (2006), *Ludzie starzy w polskim społeczeństwie w pierwszych dekadach XXI wieku*, Wyd. UŁ, Łódź
- Kowaleski J. T. (red.) (2011), *Przestrzenne zróżnicowanie starzenia się ludności Polski. Przyczyny, etapy, następstwa*, Wyd. UŁ, Łódź
- Kowaleski J. T., Szukalski P. (red.) (2000), *Sytuacja zdrowotna osób w starszym wieku w Polsce. Aspekt medyczny i społeczno-demograficzny II*, OW IMP, Łódź
- Kowaleski J. T., Szukalski P. (red.) (2002), *Proces starzenia się ludności Polski. Potrzeby i wyzwania*, Wyd. Biblioteka, Łódź
- Kowaleski J. T., Szukalski P. (red.) (2004), *Nasze starzejące się społeczeństwo. Nadzieje i zagrożenia*, Wyd. UŁ, Łódź
- Kowaleski J. T., Szukalski P. (red.) (2006), *Starość i starzenie się jako doświadczenie jednostek i zbiorowości ludzkich*, Zakład Demografii UŁ, Łódź
- Kowaleski J. T., Szukalski P. (red.) (2008), *Pomyślne starzenie się w perspektywie nauk o pracy i polityce społecznej*, Zakład Demografii UŁ, Łódź
- Kowaleski J. T., Szukalski P. (red.) (2008), *Pomyślne starzenie się w świetle nauk o zdrowiu*, Zakład Demografii UŁ, Łódź
- Kowaleski J. T., Szukalski P. (red.) (2008), *Pomyślne starzenie się w perspektywie nauk społecznych i humanistycznych*, Zakład Demografii UŁ, Łódź
- Kowaleski J. T., Szukalski P. (red.) (2008), *Starzenie się ludności Polski — między demografią a gerontologią społeczną*, Wyd. UŁ, Łódź
- Kryńska E., Krzyszkowski J., Urbaniak B., Wiktorowicz J. (red.) (2013), *Diagnoza obecnej sytuacji kobiet i mężczyzn 50+ na rynku pracy w Polsce. Raport końcowy*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2013, <http://dspace.uni.lodz.pl:8080/xmlui/handle/11089/3555>
- Kryńska E., Szukalski P. (2013), *Rozwiązania sprzyjające aktywnemu starzeniu się w wybranych krajach Unii Europejskiej. Raport końcowy* (współred. E. Kryńska), Uniwersytet Łódzki, Łódź, <http://dspace.uni.lodz.pl:8080/xmlui/handle/11089/3509>
- Szatur-Jaworska B., Szukalski P. (red.) (2014), *Aktywne starzenie się — Przeciwdziałanie barierom*, Wyd. UŁ, Łódź
- Szukalski P. (red.) (2008), *To idzie starość. Postawy osób w wieku przedemerytalnym. Raport z badań*, ISP, Warszawa
- Szukalski P. (red.) (2009), *Przygotowanie do starości. Polacy wobec starzenia się*, ISP, Warszawa
- Szukalski P. (2002), *Przełamywanie międzypokoleniowe i ich kontekst demograficzny*, Wyd. UŁ, Łódź
- Szukalski P. (2004), *Osoby bardzo stare w Polsce i w krajach Unii Europejskiej — przeszłość, teraźniejszość, przyszłość*, „Prace Instytutu Ekonometrii i Statystyki UŁ”, nr 142, <http://dspace.uni.lodz.pl:8080/xmlui/handle/11089/3573>
- Szukalski P. (2005), *Następcy Matuzalema*, „Prace Instytutu Ekonometrii i Statystyki UŁ”, nr 150, <http://dspace.uni.lodz.pl:8080/xmlui/handle/11089/3574>
- Szukalski P. (2010), *Co łączy pokolenia? Relacje międzypokoleniowe z perspektywy polityki społecznej*, „Polityka Społeczna”, nr 10, 7–12
- Szukalski P. (2012), *Solidarność pokoleń. Dylematy relacji międzypokoleniowych*, Wyd. UŁ, Łódź

- Urbaniak B. (2008), *Pracownicy po 45. roku życia wobec barier na rynku pracy*, DW Elipsa, Warszawa
- Urbaniak B.E., Wiktorowicz J. (red.) (2011), *Raport z analizy programów skierowanych do osób 50+ zrealizowanych w Polsce w latach 2004–2009*, Uniwersytet Łódzki, Łódź, <http://dspace.uni.lodz.pl:8080/xmlui/handle/11089/3569>

Józefina Hrynkiewicz

Uniwersytet Warszawski

Wpływ zmian w polityce społecznej w Polsce na relacje między pokoleniami

Streszczenie: Celem artykułu jest przedstawienie etapów i logiki zmian systemu emerytalnego w Polsce w okresie po upadku PRL. Zagadnienie to będzie rozpatrywane z punktu widzenia długookresowych konsekwencji dla relacji międzypokoleniowych oraz z punktu widzenia zasad, jakimi przy zmianach systemu zabezpieczenia społecznego w tym okresie kierowały się inne europejskie państwa.

Słowa kluczowe: system emerytalny, reformy systemu emerytalnego, polityka społeczna, relacje międzypokoleniowe, Polska

Wprowadzenie

Celem niniejszego tekstu jest wskazanie wpływu rozwiązań w polityce społecznej, głównie w systemie zabezpieczenia społecznego w Polsce w latach 1989–2010, na kształtowanie relacji między pokoleniami. Zabezpieczenie społeczne nie ma dotychczas uznanej powszechnie definicji. Na potrzeby niniejszego tekstu przyjmuję, że jest to systemowa sieć bezpieczeństwa socjalnego, zawierająca uprawnienia i świadczenia, chroniąca jednostkę (rodzinę) przed zagrożeniem ubóstwem i wykluczeniem społecznym spowodowanym zdarzeniami losowymi. „Pojęcie »zabezpieczenie społeczne« oznacza wiarygodną ochronę przed pewnymi rodzajami ryzyka życiowego” (Zacher 1999: 373). Do tak zdefiniowanego systemu zabezpieczenia społecznego należą podsystemy ubezpieczenia społecznego, ochrony zdrowia, pomocy rodzinie, pomocy społecznej i opieki. Pełnią one w systemie określoną rolę, tworząc sieć ochrony przed skutkami zagrożenia w przypadku wystąpienia ryzyka. Sy-

stem zabezpieczenia społecznego pełni rolę ochronną i prewencyjną. Chroni przed skutkami (funkcja ochronna), gdy zdarzenie wystąpi, ale chroni też przed wystąpieniem zagrożeń, zapobiega ich wystąpieniu (funkcja prewencyjna).

W cyklu życia jednostki (rodziny) poszczególne części systemu zabezpieczenia społecznego wypełniać mogą różne role, wynikające ze zmiennej sytuacji jednostki i rodziny. Podsystem opieki działa w stosunku do osób niesamodzielnych w różnych okresach ich życia, zapewniając tym osobom opiekę. Ochrona zdrowia obejmuje z kolei wiele funkcji (promocja zdrowia, profilaktyka, leczenie, ochrona epidemiologiczna), które są istotne we wszystkich fazach ludzkiego życia. Pomoc rodzinie, w zależności od tego, czy jej funkcje w polityce społecznej są mniej lub bardziej rozbudowane, obejmuje tylko niektóre wybrane funkcje rodziny. Działania pomocy społecznej z kolei są tak zaprojektowane, że obejmują wszystkie te zdarzenia i okoliczności życiowe, których nie obejmują inne podsystemy zabezpieczenia, a w których potrzebna jest osobie (rodzinie) pomoc zewnętrzna w pokonaniu trudności wywołanych negatywnym dla położenia jednostki zdarzeniem.

Zakłada się, że współcześnie najważniejszą rolę w systemie zabezpieczenia społecznego pełni ubezpieczenie społeczne, definiowane przez Wacława Szuberta jako realizacja idei „(...) pokrywania przyszłych potrzeb związanych ze zdarzeniami powodującymi niemożność zarobkowania w drodze rozłożenia tego ciężaru na większą zbiorowość osób, którym zdarzenia te zagrażają” (Łazowski 1934: 25). Ubezpieczenie społeczne obejmuje ochroną szereg potencjalnych zdarzeń losowych w cyklu życia jednostki (rodziny), które powodują utratę możliwości zarobkowania¹. W przedmiotowym zakresie ubezpieczenie społeczne obejmuje: chorobę, macierzyństwo, bezrobocie, sytuacje rodzinne, utratę żywiciela rodziny, wypadek w pracy, chorobę zawodową, inwalidztwo, starość. W zakresie podmiotowym obejmuje pracujących i ich rodziny, gdyż konsekwencje utraty zdolności do zarobkowania obejmują ubezpieczonego (pracownika) i jego rodzinę. Konstrukcja i zasady ubezpieczenia społecznego kształtowały się w długim procesie rozwoju — od dobroczynności, form uzależniającej pomocy uznaniowej, prób zastosowania prawa cywilnego do rekompensowania skutków zdarzeń losowych, tj. do współcześnie rozwiniętych systemów zabezpieczenia społecznego.

W tworzeniu rozwiniętych form ochrony zdolności do pracy oraz eliminacji skutków utraty zdolności ważną rolę odegrał stworzony w latach 1880. system niemiecki (wprowadzony przez Otto von Bismarcka), działalność Międzynarodowej Organizacji Pracy oraz Rady Europy i Komisji Europejskiej (szerz. Uścińska 2005). Ubezpieczenie społeczne regulowane jest przez akty prawa krajowego oraz liczne akty prawa międzynarodowego. Współczesny system ubezpieczenia społecznego ukształtował się jako system: obligatoryjny, powszechny, publiczny, gwarantowany i roszczeniowy. Instytucje ubezpieczenia społecznego mają charakter samorządowy (instytucje prawa publicznego), oddzielone są od instytucji państwa, mają też autonomię finansową (Hrynkiewicz 2011).

1 Przyjęcie rodziny za podmiot ubezpieczenia społecznego ma uzasadnienie w powiązaniu ubezpieczenia społecznego z pracą zarobkową. Dochody z pracy mają służyć utrzymaniu rodziny. Takie rozwiązanie przyjmuje się w Konwencji nr 102 MOP z 1952 roku, gdzie stosuje się kategorię „typowego ubezpieczonego”, którym jest pracownik posiadający na utrzymaniu rodzinę (1+3).

Przedmiotem analizy w tym artykule jest wyodrębniony fragment zabezpieczenia społecznego w Polsce — system emerytalny, w szczególności zmiany, jakich w nim dokonano w latach 1989–2009, oraz ich wpływ na kształtowanie relacji międzypokoleniowych. Analiza ma odpowiedzieć na pytanie, czy i w jakim zakresie wprowadzone zmiany w systemie emerytalnym w Polsce wpływają na kształtowanie się relacji między pokoleniami?

Wybór systemu emerytalnego ma uzasadnienie w jego zakresie podmiotowym i przedmiotowym. System emerytalny ma ograniczony zakres podmiotowy; prawo do emerytury posiadają wyłącznie osoby w wieku określanym jako wiek emerytalny (lub poprodukcyjny), tj. od zakończenia działalności zawodowej (zarobkowej) do ustania życia. Zakres przedmiotowy obejmuje tylko świadczenie emerytalne, które ma zastąpić utracony z powodu zaawansowanego wieku dochód z pracy. Kwestią wymagającą odrębnej analizy jest stopa zastąpienia dochodu z pracy (i poziomu ochrony przed ubóstwem) osób niezdolnych do zarabkowania wskutek zaawansowanego wieku. Problem ten ma podstawowe znaczenie w systemach ubezpieczenia społecznego (finansowanych ze składek ubezpieczonych).

Zmiany systemu emerytalnego w Polsce i ich wpływ na kształtowanie relacji między pokoleniami

W procesie zmian systemu emerytalnego w Polsce po 1989 roku wyodrębnić można kilka ważnych etapów. Do 1997 roku zmiany w systemie emerytalnym „były (...) kształtowane jako wyraz bieżących potrzeb i służyły realizacji doraźnych celów” (Muszalski 1999). Kryzys gospodarczy, który narastał od końca lat 70., strajki w latach 1980–1981, zagrożenie wysokim bezrobociem w związku z wejściem na rynek pracy licznych generacji urodzonych w latach 1950., zmuszały do poszukiwania rozwiązań, w których istotną rolę pełnił system emerytalny. Ustawa z 1982 roku generalnie obniżała wiek emerytalny i znacznie rozszerzała uprawnienia do przechodzenia na wcześniejsze emerytury; możliwość przejścia o 5 lat wcześniej na emeryturę, niż wynikałoby to z ustawowego wieku emerytalnego, uzyskiwała większość pracowników (Ustawa z 14 grudnia 1982...). Liczba emerytów i rencistów w latach 1980–1990 wzrosła o 1 504 tys. (z 4 094 tys. w roku 1980 do 5 598 tys. w 1990 roku). W latach 1991–2000 liczba emerytów i rencistów wzrosła o dalsze 1 321 tys. Główny przyrost ich liczby nastąpił w latach 1990–1991 i wyniósł 2 347 tys. W kolejnych latach przyrost ten zmniejszał się (w 1992 roku wynosił już „tylko” 550 tys., w roku 1993 237 tys., w 1994 — 192 tys.). Główna „fala” przenoszenia pracowników z zatrudnienia do systemu ubezpieczenia społecznego nastąpiła w latach 1990–1992. W kolejnych latach przyrost był nieznaczny, gdyż wyczerpały się „zasoby” potencjalnych emerytów i rencistów. Każdy, kto chciał (lub musiał) skorzystać z dogodnych warunków przejścia na emeryturę lub rentę w okresie zagrożenia wysokim bezrobociem, mógł to bez trudu zrobić. Proces przeniesienia blisko 3 mln osób w stan spoczynku był narzędziem obrony przed potencjalnymi niepokojami społecznymi, jakie mogło wywołać masowe bezrobocie pracowników zwalnianych z likwidowanych zakładów pracy. Ocenia się, że około 40% przechodzących na renty i emerytury w latach 1990–1996 to pracownicy, którym zlikwidowano miejsca pracy (Ancyparowicz 2010: 63).

Etap I reformowania systemu ubezpieczenia społecznego

Etap I obejmował lata 1989–1996; faktycznie zaczął się w okresie strajków 1980–1981. Zmiany w ubezpieczeniu społecznym wprowadzano w celu osiągnięcia doraźnych celów politycznych. Traktowano je jako narzędzie zapewniania „pokoju społecznego”, zagrożonego z powodu likwidacji wielu działów gospodarki. Skutkowało to zwolnieniami licznych pracowników. Likwidowane zakłady przemysłowe były nierzadko podstawą egzystencji miast oraz społeczności lokalnych. Zmiany w ubezpieczeniu społecznym (oraz ustawy z grudnia 1989 r.) tworzyły warunki prawne dla dezaktywacji wielu tysięcy pracowników. Zwalniani powiększali szybko liczbę emerytów i rencistów (w ZUS i KRUS). Ich liczba wzrosła pomiędzy 1980 a 1996 r. z 4 094 tys. do 9 200 tys. (szerz. Hryniewicz 2005)².

Swoistym „sprawdzeniem” skuteczności wdrażania podjętych reform był poziom bezrobocia; stan narastającego bezrobocia „zaświadczał” o skuteczności wdrażania reform. W 1990 roku bezrobocie rosło w tempie 50 tys. bezrobotnych w każdym miesiącu, osiągając na koniec 1990 roku 1,2 mln (stopa bezrobocia wzrosła z 0,3% w styczniu do 6,5% w grudniu). Kolejne lata nie zahamowały wzrostu bezrobocia — stopa bezrobocia rosła systematycznie, osiągając coraz wyższy poziom (1991 — 12,2%, 1992 — 14,3%, 1994 — 16,4%). Na krótko zahamowano wzrost bezrobocia w latach: 1994 (13,2%), 1996 (10,2%), 1997 (10,4%), 1998 (10,4%). Od 1999 roku nastąpił silny wzrost bezrobocia, a stopa bezrobocia w maju 2002 roku wynosiła 20% (*Stopa bezrobocia 1999...*)³. Pozbawienie wielu milionów osób dochodów z pracy prowadziło do „rozstroju” systemu pracy najemnej. Wysokim stopem bezrobocia towarzyszył wzrost ubóstwa, spowodowany utratą środków utrzymania, który utrwał i pogłębiał „rozstrój” systemu zatrudnienia. Obok bezrobocia pojawiło się masowe zatrudnianie „na czarno”, które przy słabości związków zawodowych oraz instytucji ochrony pracy trudno było opanować. Przyzwolenie na „rozstrój” systemu zatrudnienia uzasadnić można obawami rządu przed wybuchem masowych, żywiołowych niepokojów i wystąpień społecznych ze strony niedawnych „zwycięzców” — wielkoprzemysłowej klasy robotniczej. Wraz z likwidacją zakładów przemysłowych w szybkim tempie zmniejszało się zatrudnienie. Pokojowa zmiana systemu, umowa zawarta przy „okrągłym stole”, mogła zostać zerwana wskutek niekontrolowanych, żywiołowych wystąpień tych, którzy według powszechnej propagandy mieli być bohaterami i podmiotem „bezkrwawej rewolucji” rynkowej. W poszukiwaniu „pokojowych” form rozwiązania trudnej sytuacji kolejny raz wykorzystano system ubezpieczenia społecznego, odsyłając „zbędnych” w gospodarce pracowników na renty i emerytury. W dostępie do świadczeń nastąpiło nadmierne złagodzenie warunków uzyskiwania emerytur, rent oraz świadczeń dla bezrobotnych (nazywanych „kuroniówkami”).

2 Liczba emerytów i rencistów w ZUS i KRUS podawana jest łącznie. Źródła danych: Rocznik Statystyczny RP 1998, GUS, Warszawa 1999; Informacje ZUS i KRUS. Zestawienie liczby świadczeniobiorców KRUS i osób objętych ubezpieczeniem społecznym rolników w latach 1991–2008, <http://www.krus.gov.pl>. Dane dotyczą przeciętnej liczby emerytów i rencistów w roku, tj. w okresie I–XII. Dane dotyczące ZUS i KRUS podawane są łącznie. W 1991 roku nastąpiło wydzielenie KRUS z ZUS.

3 W maju 2002 roku, w okresie przeprowadzania Narodowego Spisu Powszechnego, stopa bezrobocia osiągnęła poziom 21,2%.

W stan bierności zawodowej — na renty i emerytury — przenoszono głównie osoby poprzednio zatrudnione w likwidowanych zakładach. Czynnikiem niekorzystnych zmian w zabezpieczeniu społecznym był gwałtowny wzrost bezrobocia, ułatwienia w przechodzeniu na emerytury i renty w związku z masowym bezrobociem. Doraźne zmiany systemu ubezpieczenia społecznego deformowały funkcjonowanie systemu. W 1991 roku podniesiono wysokość emerytur do poziomu ponad 70% przeciętnej płacy (Muszalski 1999)⁴. ZUS i KRUS, wypłacając świadczenia, miały „łagodzić” uciążliwość skutków społecznej transformacji. Stworzone w prawie pracy rozwiązania sprzyjały dezaktywacji zawodowej starszych grup pracowników (Gardawski, Gąciarz, Mokrzyszewski 1999). Ułatwienie przechodzenia na renty inwalidzkie i emerytury stało się substytutem utraconego dochodu z pracy. Renty, emerytury i „kuroniołki” traktowano jako „osłonę socjalną” dla przeprowadzania zmian w gospodarce. Była to „osłona” „wygodna” i akceptowana przez pozbawionych zatrudnienia (uzyskiwali dochód bez pracy). W położeniu osób marginalizowanych na rynku pracy, przeniesionych na renty i emerytury, ideał stanowiło „być rencistą i pracować na czarno”. Obniżanie poziomu zatrudnienia, obniżanie wieku emerytalnego (niemal powszechnie o 5 lat) oraz podniesienie wysokości świadczeń sprzyjało deformacji funkcji pracy i ubezpieczenia społecznego. Ubezpieczenia społeczne umożliwiały kosztowne społecznie reformy gospodarcze i zmiany systemowe, a nie to, co jest ich zasadniczą funkcją: ubezpieczenie braku możliwości uzyskiwania dochodu z pracy. Narodowy Spis Powszechny [NSP] z maja 2002 r. wykazał, że w latach 1988–2002, w ciągu 14 lat transformacji, odsetek ludności utrzymującej się ze świadczeń społecznych wzrósł z 18% do 28%, zaś stopa zatrudnienia ukształtowała się na poziomie 43,7%, poziom bezrobocia wynosił 21,2% (maj 2002), samodzielne dochody z pracy uzyskiwało tylko 32% obywateli. Wyniki NSP nie budziły większego zainteresowania ani polityków, ani środowisk akademickich (Ustawa z 20 grudnia 1990...).

Wskutek spadku liczby zatrudnionych i wzrostu liczby pobierających świadczenia oraz nieopłacania przez pracodawców należnych składek pogorszyła się sytuacja finansowa ZUS. Rząd unikał obciążania składkami powstającego sektora prywatnego, niskie składki płacili przedsiębiorcy (wysokość składek płaconych przez pracodawców prywatnych wynosiła 60% przeciętne wynagrodzenia). Wzrost liczby świadczeniobiorców i zły stan finansów skłaniały do podjęcia debaty nad konieczną reformą ubezpieczenia społecznego. Projekty zmian systemu przedstawione do 1996 roku zakładały: 1) wyeliminowanie patologii, „naprawienie” systemu repartycyjnego; 2) odejście od systemu repartycyjnego na rzecz systemu kapitałowego. Pierwsza grupa projektów odwoływała się do rozwiązań europejskich, standardów MOP i UE, rozwiązań stosowanych w RFN⁵. Druga grupa projektów zakładała odejście od

4 Autor wskazuje między innymi działania obniżające wiek emerytalny niemal dla ogółu zatrudnionych, podniesienie wysokości świadczeń, obniżenie wysokości podstawy naliczania świadczeń do 250% przeciętne wynagrodzenia, nieopłacanie składek ubezpieczenia społecznego przez liczne zakłady pracy, które dofinansowywano (kopalnie, huty, kolej, stocznie), nieopłacanie składki przez jednostki budżetowe (szkoły, szpitale, urzędy). Dopiero w 1996 roku rozpoczęto akcję oddłużania jednostek budżetowych wobec ZUS, w tym także „umarzano” niektórym podmiotom należne składki.

5 W traktacie polsko-niemieckim (Mazowiecki — Kohl) podpisanym przez Rząd RP i RFN w 1991 roku m.in. zapisano, że eksperci niemieccy udzielą władzom polskim pomocy w przeprowadzeniu reformy

systemu repartycyjnego na rzecz systemu kapitałowego. Projekty i dyskusje nie miały istotnego znaczenia dla zmian systemu zabezpieczenia społecznego; rządy traktowały system instrumentalnie (m.in. dostosowując zasady waloryzacji świadczeń do stanu finansów instytucji ubezpieczeniowych lub możliwości budżetu państwa). W dyskusje nad zmianami angażowały się liczne podmioty życia publicznego i również liczne grupy „ekspertów” (wśród nich lobbyści) (szerz. Rymsha 1998; Muszański 1999: 9–14). W tej fazie projektowania zmian instytucją dominującą było Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej⁶.

Należy zanotować jedno istotne osiągnięcie w zakresie zabezpieczenia społecznego na początku transformacji — 20 grudnia 1990 roku przyjęto Ustawę o ubezpieczeniu społecznym rolników. Stworzyła ona nowoczesny, dostosowany do warunków europejskich system ubezpieczenia licznej w Polsce grupy społecznej — rolników indywidualnych. Ustawa wprowadzała rozwiązania systemowe sprzyjające zmianom w ustroju rolnym. Jednocześnie ustawa stwarzała rolnikom względnie korzystne warunki przekazywania gospodarstw rolnych następcom.

Podsumowując ten etap zmian w ubezpieczeniu emerytalnym, można stwierdzić, że stał się on skutecznym instrumentem ochrony „spokoju społecznego” dla przeprowadzanych reform. Doprowadził do masowej dezaktywizacji zawodowej ponad 5 mln osób, które utraciły — wskutek realizowanych reform — zatrudnienie. Trzeba podkreślić, że utrata pracy i przejście w stan „spoczynku” objęło głównie osoby w wieku po 50. i 55. roku życia, którym przez zmiany ustawowe ułatwiano uzyskiwanie świadczeń emerytalnych i rentowych. Dezaktywizacja zawodowa, jak już wspomniano, dotyczyła ponad 5 mln osób. Obejmowała tereny, na których następowała likwidacja zakładów przemysłowych oraz państwowych gospodarstw rolnych. System emerytalny utracił w tym okresie swoje zasadnicze funkcje dostarczania dochodów osobom niezdolnym do pracy. Na ten system przeniesiono doraźne zadania dostarczania dochodów licznym grupom osób pozbawionych pracy. Problem wykorzystania zasobów pracy w okresie transformacji gospodarki wymaga pogłębianych studiów i analiz.

systemu zabezpieczenia społecznego. W tym zakresie odbywały się w Polsce i RFN liczne seminaria i konferencje poświęcone problematyce zabezpieczenia społecznego. Z inicjatywy Stowarzyszenia Nauk i Kształtowania Stosunków Ubezpieczeniowych (GVG) w latach 1991–1994 wydano w Polsce 10 publikacji poświęconych kluczowym zagadnieniom zabezpieczenia społecznego i stosunków pracy. Tytuły publikacji: 1. *Rynek pracy*, 2. *Pomoc społeczna*, 3. *Adaptacja zawodowa osób niepełnosprawnych*, 4. *Związki zawodowe, związki pracodawców, układy zbiorowe*, 5. *Ustrój zakładu pracy, współstanowienie o przedsiębiorstwie*, 6. *Ochrona pracy*, 7. *Prawo pracy*, 8. *Ubezpieczenia chorobowe*, 9. *Ubezpieczenia emerytalne*. Ponadto publikacja: 10. *Elementy systemu zabezpieczenia społecznego w warunkach społecznej gospodarki rynkowej. Przykład Republiki Federalnej Niemiec*. Autorami prac byli wybitni badacze i praktycy ubezpieczenia społecznego w RFN. Prace opublikowano w języku polskim.

⁶ Projekt MPiPS z 1995 roku zakładający wprowadzenie systemu trzyfilarowego ze świadczeniem ryczałtowanym w I filarze nie spotkał się ze społeczną aprobatą. Projekt ten uległ modyfikacji w grudniu 1995 roku. Jednak w roku 1996 zaniechano w MPiPS dalszych prac na projektami zmian w systemie ubezpieczenia społecznego. Dalsze prace prowadzono w Kancelarii Premiera.

Etap II reformowania systemu emerytalnego — 1996 rok

Sytuacja w reformowaniu systemu emerytalnego zmieniła się wraz z upowszechnianiem w Polsce raportu Banku Światowego z 1994 roku *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth* (1994). W 1996 r. premier W. Cimoszewicz wyłączył sprawy reformowania ubezpieczenia społecznego z kompetencji Ministra Pracy i Polityki Społecznej i przeniósł je do utworzonego w Kancelarii Premiera Biura Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Systemu Zabezpieczenia Społecznego. Na czele Biura stanął urzędnik Banku Światowego (BŚ). Po powołaniu Biura zasadniczo zaprzestano debaty publicznej nad przyszłym systemem ubezpieczenia społecznego. Bank Światowy miał przygotowany projekt oraz zalecenia dotyczące reformy. Posiadał też doświadczenia w realizacji reformy w Chile (1981) i Argentynie (1994)⁷. Terenem zainteresowania BŚ były europejskie kraje postkomunistyczne, gdzie prowadzono rozmowy na temat wdrożenia własnego projektu reformy (Europa Zachodnia odrzuciła propozycję Banku Światowego) (Orenstein 2008)⁸. Projekt ten był przygotowany dla krajów o słabo rozwiniętych systemach zabezpieczenia społecznego⁹. Zakładał odejście od systemu repartycyjnego, ukształtowanego na zasadach solidarności według wzorów europejskich. W miejsce ubezpieczenia proponował system oparty na przymusie oszczędzania w systemach kapitałowych, zarządzanych przez prywatne firmy. Oszczędności miały być kapitalizowane w prywatnych instytucjach finansowych. Długoterminową kapitalizację funduszy uważano za czynnik wzrostu gospodarczego (cel ten wysunięto jako główny).

Projekt Banku Światowego, upowszechniany w Polsce pod hasłem „Bezpieczeństwo dzięki różnorodności”, zapowiadała wysokie emerytury oraz szybki wzrost gospodarczy dzięki wysokim dochodom uzyskiwanym z inwestowania środków przekazywanych do Otwartych Funduszy Emerytalnych (OFE). „Eksperci” Banku Światowego podkreślali szkodliwość systemów repartycyjnych dla gospodarki i społeczeństwa, gdyż prowadzić one miały do kryzysów. Argumentowano, że projekt reformy emerytalnej Banku Światowego odwrócić może niekorzystne trendy i zapobiec narastającym kryzysom.

W kolejnej fazie debaty podniesiono problem negatywnego wpływu sytuacji demograficznej na stan finansów przy repartycyjnej formule ubezpieczenia społecznego.

7 Projekt BŚ przygotowany był dla krajów tzw. Trzeciego Świata, o słabo rozwiniętych systemach zabezpieczenia społecznego. Według Banku Światowego do krajów rozwijających się zaliczone zostały też wszystkie kraje postsocjalistyczne, mimo iż wiele z nich posiadało rozwinięte systemy, wzorowane na rozwiązaniach europejskich (głównie niemieckich).

8 Z krajów postkomunistycznych projekt BŚ odrzuciły tylko Słowenia i Czechy.

9 Słabo rozwinięte systemy zabezpieczenia społecznego charakteryzują się ograniczonym zakresem podmiotowym (małą liczbą ubezpieczonych) i przedmiotowym (ograniczony zakres ubezpieczonych ryzyk socjalnych). Charakteryzuje je ponadto nieznaczny poziom zobowiązań wobec ubezpieczonych, którzy korzystają z praw nabytych i praw w trakcie nabywania. Podstawową trudnością zmiany systemowej ubezpieczenia repartycyjnego na system kapitałowy w rozwiniętym systemie jest konieczność jednoczesnego finansowania świadczeń dla ubezpieczonych w poprzedzającym zmianę systemie oraz „oszczędzanie na świadczenia w systemie tworzoną”. Warto zaznaczyć, że żaden z krajów o rozwiniętym systemie ubezpieczenia społecznego nie był i nie jest zdolny ze względów finansowych zastosować takiego rozwiązania, jakie propaguje Bank Światowy.