

**Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego
w Warszawie
Wydział Nauk Historycznych i Społecznych**

Karolina Matyjaszczyk

**Ewolucja systemu emerytalnego w III RP. Uwarunkowania
społeczne, polityczne i gospodarcze**

Praca doktorska
napisana w Instytucie Politologii
pod kierunkiem naukowym
prof. dr hab. Anieli Dylus

Warszawa 2019 r.

Spis treści:

Wykaz skrótów	4
Wstęp	5
Część I Wokół historii i teorii zabezpieczenia emerytalnego	13
1. Geneza, powstanie i rozwój zabezpieczenia emerytalnego	13
1.1. Geneza	14
1.1.1. Sytuacja demograficzna	14
1.1.2. Industrializacja i rozpad rodziny wielopokoleniowej	18
1.1.3. Opiekuńcze ambicje państwa	25
1.1.3.1. Państwo dobrobytu – ogólna charakterystyka	25
1.1.3.2. Powstanie państwa dobrobytu w Europie	31
1.1.3.3. Rozwój państwa dobrobytu po drugiej wojnie światowej	34
1.1.4. Rozwój idei praw człowieka	38
1.2. Pierwsze koncepcje i systemy zabezpieczenia emerytalnego	45
1.2.1. Prusy	45
1.2.2. Anglia	51
1.2.3. Początki systemu emerytalnego w Polsce	57
1.2.3.1. Rozwój systemu emerytalnego do drugiej wojny światowej	57
1.2.3.2. Rozwój systemu emerytalnego po drugiej wojnie światowej	63
2. System zabezpieczenia emerytalnego – aspekty teoretyczne	70
2.1. Miejsce zabezpieczenia emerytalnego w systemie zabezpieczenia społecznego...	71
2.2. Ryzyko starości jako podstawa systemu emerytalnego	77
2.2.1. Pojęcie ryzyka i bezpieczeństwa socjalnego	77
2.2.2. System emerytalny jako sposób redukcji ryzyka	80
2.3. Pojęcie, założenia, cele ubezpieczenia emerytalnego	85
2.3.1. Informacje ogólne o ubezpieczeniu emerytalnym	85
2.3.2. Założenia i cele ubezpieczenia emerytalnego	91
2.3.2.1. Zadania systemu emerytalnego	91
2.3.2.2. Zasady systemu emerytalnego	92
2.4. Liberalne i socjalne koncepcje zabezpieczenia emerytalnego	98
2.5. Rola państwa w systemie ubezpieczenia emerytalnego	103
2.6. Modele i rodzaje systemów emerytalnych	108
2.6.1. Według metod ich finansowania	108
2.6.2. Inne klasyfikacje systemów emerytalnych	112
Część II Kształtowanie się systemu emerytalnego w Polsce po 1989 r.	119
3. „Stary” powszechny system ubezpieczenia emerytalnego	119
3.1. Charakterystyka systemu emerytalnego	120
3.1.1. System emerytalny okresie PRL	120
3.1.2. System emerytalny w latach 1989-1998	127
3.2. Przesłanki reformy „starego” systemu emerytalnego	136

3.2.1. Uwarunkowania demograficzne	136
3.2.1.1. Uwagi wstępne	136
3.2.1.2. Urodzenia i dzietność kobiet	140
3.2.1.3. Umieralność i trwanie życia	143
3.2.1.4. Migracje zagraniczne	146
3.2.1.4.1. Emigracje zagraniczne	146
3.2.1.4.2. Imigracje zagraniczne	149
3.2.2. Przemiany społeczne	150
3.2.3. Uwarunkowania polityczne	158
3.2.4. Uwarunkowania gospodarcze	169
3.2.5. Procedura wprowadzenia reformy	177
4. System emerytalny w latach 1999-2015	181
4.1. Charakterystyka nowego systemu emerytalnego	182
4.1.1. Uwagi wstępne	182
4.1.2. Koncepcja trzech filarów emerytalnych	186
4.1.2.1. Pierwszy filar emerytalny	186
4.1.2.2. Drugi filar emerytalny	189
4.1.2.3. Trzeci filar emerytalny	192
4.1.3. Próba oceny reformy z 1999 r.	195
4.1.4. Dalsze zmiany w latach 1999-2015	199
4.1.4.1. Wiek emerytalny	199
4.1.4.2. Zmiany w OFE	208
4.1.4.3. Rozwój trzeciego filara ubezpieczenia emerytalnego	213
4.2. Przesłanki dalszych reform systemu emerytalnego	215
4.2.1. Załamanie demograficzne	215
4.2.1.1. Dynamika liczby ludności	215
4.2.1.2. Urodzenia i dzietność kobiet	220
4.2.1.3. Umieralność i trwanie życia	222
4.2.1.4. Migracje zagraniczne	225
4.2.2. Przemiany społeczne	229
4.2.3. Uwarunkowania polityczne	238
4.2.4. Uwarunkowania gospodarcze	250
5. Status quo i przyszłość systemu emerytalnego w Polsce	261
5.1. Charakterystyka systemu emerytalnego po reformie z 2016 r.	262
5.2. Perspektywy funkcjonowania systemu emerytalnego w kontekście przewidywanych zmian społecznych, politycznych i gospodarczych.....	276
5.2.1. Przewidywane zmiany uwarunkowań funkcjonowania systemu emerytalnego	276
5.2.2. Perspektywa dalszych zmian systemu emerytalnego	284
Zakończenie	299
Bibliografia	310
Spis tabel i wykresów	334

Wykaz skrótów:

AWS – Akcja Wyborcza „Solidarność”
CBOS – Centrum Badania Opinii Społecznej
Dz. U. – Dziennik Ustaw
GPW – Giełda Papierów Wartościowych
GUS – Główny Urząd Statystyczny
FRD – Fundusz Rezerwy Demograficznej
FUS – Fundusz Ubezpieczeń Społecznych
IKE – Indywidualne Konto Emerytalne
IKZE – Indywidualne Konto Zabezpieczenia Emerytalnego
KNF – Komisja Nadzoru Finansowego
KRUS – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
OECD – Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
OFE – Otwarty Fundusz Emerytalny
OSNP – Orzecznictwo Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego
OSP – Orzecznictwo Sądów Powszechnych
OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
PiS – Prawo i Sprawiedliwość
PKB – Produkt Krajowy Brutto
SLD – Sojusz Lewicy Demokratycznej
SN – Sąd Najwyższy
PO – Platforma Obywatelska
PPE – Pracowniczy Program Emerytalny
PPK – Pracownicze Plany Kapitałowe
PSL – Polskie Stronnictwo Ludowe
PTE – Powszechne Towarzystwo Emerytalne
TK – Trybunał Konstytucyjny
UW – Unia Wolności
WHO – Światowa Organizacja Zdrowia
ZUS – Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Wstęp

Starzenie się jest naturalnym procesem, podczas którego obniżone zostają zdolności psychofizyczne organizmu. W jego konsekwencji spadają predyspozycje człowieka do wykonywania pracy. Zapewnienie dochodu osobom, które wkraczają w ten etap życia, może odbywać się na dwa sposoby. Pierwszym jest zgromadzenie odpowiednich, prywatnych oszczędności w okresie aktywności zawodowej (odpowiedzialność indywidualna), drugim natomiast – świadczenia wypłacane przez powołane do tego organizacje w oparciu o obowiązkowe składki (odpowiedzialność zbiorowa).

System emerytalny jest jednym z elementów zabezpieczenia społecznego, które stanowi całokształt środków i działań różnorodnych instytucji publicznych, za pomocą których chroni się obywateli przed niezawinionym niedostatkiem oraz groźbą niemożności zaspokojenia podstawowych potrzeb. Fundamentalnym zadaniem systemu emerytalnego jest zabezpieczenie społeczeństwa przed konsekwencjami ryzyka starości.

Spełnienie celu, dla którego tworzy się systemy emerytalne, jest możliwe dzięki wprowadzeniu zrównoważonego mechanizmu, który zagwarantuje comiesięczną, dożywotnią wypłatę świadczeń dla wszystkich osób uprawnionych. W przypadku kapitałowej metody finansowania najistotniejsze jest zgromadzenie na indywidualnym koncie odpowiedniej ilości środków oraz ich sprawne inwestowanie, które przyczyni się do wzrostu skumulowanych oszczędności. Natomiast formuła repartycyjna, dla osiągnięcia efektywności i stabilności, wymaga równowagi między sumą środków, które wpływają do systemu i pochodzą ze składek osób ubezpieczonych a wysokością zobowiązań wynikających z konieczności wypłacenia świadczeń wszystkim beneficjentom.

System emerytalny, który funkcjonuje obecnie w Polsce, jest konsekwencją długotrwałego procesu ewolucji. Jego genezy należy szukać w ustawodawstwach socjalnych państw zaborczych. Stały się one bowiem podstawą do stworzenia zabezpieczenia społecznego na ziemiach wyzwolonej Polski. Przez te ponad sto lat na jego kształt i działanie miało wpływ wiele różnorodnych czynników. Wśród nich najważniejsze to: determinanty gospodarcze na świecie, kondycja ekonomiczna państwa oraz sytuacja na rynku pracy. Działanie państwowego systemu emerytalnego jest również uzależnione od decyzji rządzących oraz międzynarodowych i wewnętrznych okoliczności politycznych. Wpływ na jego ewolucję wywiera też sytuacja demograficzna. Obawy o przyszłość zabezpieczenia emerytalnego budzi zwłaszcza proces starzenia się polskiego społeczeństwa, który przekłada się na zmianę struktury ludności według wieku oraz wzrost obciążenia ekonomicznego osób aktywnych zawodowo. Sytuację pogarsza ciągły spadek dzietności,

który od kilkadziesiąt lat nie zapewnia nawet prostej zastępowalności pokoleń, a także wzrost oczekiwanej długości życia, który wpływa na okres pobierania świadczeń.

Jednakże sytuacja demograficzna, gospodarcza oraz uwarunkowania społeczne i polityczne nie są jedynymi czynnikami, od których zależy zabezpieczenie materialne przyszłych beneficjentów. Zapewnienie adekwatności świadczeń wynika również z przyjętej konstrukcji systemu emerytalnego, a zwłaszcza z metody jego finansowania. Ważna jest również indywidualna przezorność i dalekowzroczność obywateli, która powinna się przejawiać skłonnością do dodatkowej, prywatnej troski o wysokość swoich przyszłych dochodów.

Wszystkie te okoliczności w sposób bezpośredni lub pośredni wpływają na system emerytalny. Stopień tego oddziaływania jest różny i zależy zwłaszcza od przyjętej konstrukcji zabezpieczenia ryzyka starości. Jednocześnie każdy z tych czynników ewoluuje w czasie. W konsekwencji często okazuje się, że systemy emerytalne stają się niewydolne, a wówczas znacznie spada ich efektywność. W takiej sytuacji niezwykle ważne jest wcześniejsze dostosowanie do nowych uwarunkowań, bowiem przyczyni się to do skutecznego wykonywania zadań, jakie dedykowane są zabezpieczeniu emerytalnemu.

Zjawiska, które wynikają z tendencji ludnościowych, czyli postępujący proces starzenia się polskiego społeczeństwa, a także oddziaływanie międzynarodowej i wewnętrznej sytuacji gospodarczej oraz niektóre decyzje o charakterze wyłącznie politycznym dają impuls do powzięcia poważnych wątpliwości co do stabilności polskiego systemu emerytalnego w przyszłości. Jednocześnie reformowanie elementów zabezpieczenia społecznego jest bardzo złożonym procesem, który musi uwzględniać wiele okoliczności. Przy każdej zmianie należy bowiem brać pod uwagę zarówno trwałość oraz długookresowe konsekwencje, jak i bezwzględną konieczność zapewnienia odpowiednich świadczeń dla wszystkich uprawnionych.

Uwzględniając liczne zmiany, jakim poddawany był polski system emerytalny oraz mając na uwadze, że są to procesy wieloaspektowe, należy się przyjrzeć przesłankom, które warunkują kierunek powziętych reform. Obecnie w obliczu niewystarczających wpływów finansowych, repartycyjny mechanizm ubezpieczeniowy jest systematycznie wspierany przez państwo poprzez transfery środków publicznych pochodzących z podatków. Jednakże pogarszający się stan finansów może sprawić, że wysokość przyszłych emerytur będzie zdecydowanie niższa od oczekiwanej, a ich poziom nie będzie adekwatny do wartości wpłaconych składek.

Sprawne funkcjonowanie systemu emerytalnego jest niezwykle istotne zarówno dla całej gospodarki, jak i dla równowagi państwa. Jednocześnie Polacy traktują świadczenia emerytalne jako stały i ważny element polityki społecznej. Dlatego prawdopodobnie w przyszłości konieczne będzie podjęcie zmian, które usprawnią funkcjonowanie systemu. Przy projektowaniu kolejnych reform ważne jest, aby zapewnić odpowiednie świadczenia dla beneficjentów, ale również ograniczyć zależność od publicznych transferów, nie podwyższając przy tym obciążenia osób aktywnych zawodowo opłacanymi składkami.

Przyszłość systemu emerytalnego jest dziś jedną z kluczowych kwestii polityki społecznej wielu państw. Zapewnienie wypłaty świadczeń w obliczu zwiększającej się liczby beneficjentów stanowi bowiem coraz większe wyzwanie finansowe. Odpowiednia struktura systemu emerytalnego może zapobiec ekonomicznym skutkom procesu starzenia się społeczeństwa. Przedmiotem badań niniejszej pracy doktorskiej będą reformy polskiego systemu emerytalnego oraz okoliczności, które towarzyszyły podjętym zmianom. Przedstawione zostanie oddziaływanie tendencji demograficznych oraz uwarunkowań społecznych, gospodarczych i politycznych na zabezpieczenie ryzyka starości.

Celem pracy będzie zbadanie uwarunkowań, które wpłynęły na ewolucję systemu emerytalnego w III RP i przesądziły o konieczności podjęcia kolejnych reform zabezpieczenia ryzyka starości w Polsce. Podstawowym założeniem niniejszej rozprawy doktorskiej będzie teza, że proces zmiany systemu emerytalnego jest złożony i uzależniony od okoliczności demograficznych, społecznych, gospodarczych oraz decyzji politycznych.

Problemem badawczym niniejszej dysertacji będą okoliczności, jakie towarzyszyły reformom systemu emerytalnego w III RP. Treść rozprawy obejmie analizę wpływu zjawisk demograficznych, czynników społecznych, gospodarczych i politycznych na ewolucję polskiego systemu emerytalnego. Ukazana zostanie geneza i rozwój zabezpieczenia ryzyka starości, a także prognoza jego dalszego funkcjonowania z uwzględnieniem nowych uwarunkowań związanych z kryzysem płodności oraz postępującym starzeniem się społeczeństwa.

Podstawowe pytanie badawcze brzmi zatem: jakie okoliczności uwarunkowały ewolucję systemu emerytalnego w III RP? Aby na nie odpowiedzieć, konieczne będzie postawienie szeregu innych pytań szczegółowych: jak należy zdefiniować system zabezpieczenia społecznego? W jakich okolicznościach powstały pierwsze systemy emerytalne na świecie? Jakie czynniki uwarunkowały utworzenie systemu emerytalnego w Polsce? Jakie uwarunkowania zewnętrzne i wewnętrzne wpływają na kształt systemu emerytalnego? W jaki sposób sytuacja demograficzna oddziałuje na publiczny system

ubezpieczenia emerytalnego? Czy, a jeśli tak, to jaki wpływ mają uwarunkowania społeczne na ewolucję systemu emerytalnego w Polsce? Jakie konsekwencje przynosi zmiana sytuacji gospodarczej dla funkcjonowania zabezpieczenia emerytalnego? Czy wewnętrzne i międzynarodowe uwarunkowania polityczne wpływają na ewolucję systemu emerytalnego w Polsce? Czy konieczne są kolejne reformy w celu zapewnienia realizacji przez system emerytalny jego ustawowych zadań?

Wstępne rozeznanie pozwala sformułować następującą hipotezę badawczą: na ewolucję systemu emerytalnego w III RP miało wpływ wiele czynników o charakterze społecznym, gospodarczym i politycznym, jednak największe znaczenie miała sytuacja demograficzna, zwłaszcza proces starzenia się społeczeństwa. Można także sformułować następujące hipotezy pomocnicze: powstanie pierwszych systemów emerytalnych na świecie wynikało przede wszystkim z oddziaływania czynników o charakterze społecznym i politycznym; wpływ uwarunkowań gospodarczych (w szczególności stan finansów publicznych, miernik PKB i sytuacja na rynku pracy) na proces reformowania systemu emerytalnego jest coraz większy; wewnętrzna i międzynarodowa sytuacja polityczna realnie oddziałuje na kształt zabezpieczenia emerytalnego w Polsce; w przyszłości konieczne będzie podjęcie radykalnych reform, które posłużą dostosowaniu systemu emerytalnego do nowej perspektywy ludnościowej, złagodzą skutki kryzysu i pozwolą na wypłatę beneficjentom adekwatnych świadczeń.

Powyższa hipoteza badawcza zostanie zweryfikowana przy pomocy politologicznych metod badawczych. Wśród nich będzie miała zastosowanie przede wszystkim metoda decyzyjna, której fundamentem jest analiza procesu podejmowania decyzji politycznej, wyjaśnienie czynników, które wpłynęły na jej wprowadzenie, a także zbadanie sposobu jej implementacji. Niniejsza rozprawa doktorska będzie bowiem zmierzała do odpowiedzi na pytania: dlaczego i w jakich okolicznościach podejmowane były zmiany systemu emerytalnego (sytuacja decyzyjna¹). Jest bowiem kwestią bezsporną, że postanowienie o reformie zabezpieczenia ryzyka starości uzależnione jest od różnorodnych czynników, w tym od obowiązującego systemu gospodarczego i politycznego, a także od poparcia grup społecznych.

Zastosowanie znajdzie również metoda systemowa, pozwoli ona na wskazanie zewnętrznych uwarunkowań, które wpływają na funkcjonowanie zabezpieczenia ryzyka

¹ Sytuacja decyzyjna to stan rzeczywistości politycznej, na który składają się wszystkie czynniki przedmiotowe i podmiotowe, które są niezależne od decydenta, ale jednocześnie wyznaczają sposób jego postępowania. Innymi słowy, jest to kwestia, która powinna zostać rozwiązana. Por. Z. J. Pietras, *Decydowanie polityczne*, Warszawa – Kraków 2000, s. 46-52.

starości w Polsce. Metoda analizy makrosystemowej umożliwi przedstawienie cech systemu jako całości oraz uwzględnienie oddziaływania poszczególnych czynników, które warunkują jego działanie oraz wskazują na konieczność zmiany. W powiązaniu z metodą systemową, zastosowanie znajdzie również metoda badawcza śledzenia procesu. Dzięki niej możliwe będzie monitorowanie związku przyczynowego, który uwidocznił się w trakcie procesu reformowania systemu emerytalnego oraz ustalenie, w jakim zakresie jest on zgodny z poprzednimi działaniami. Dzięki tej metodzie dokonana zostanie analiza toku rozwoju czynników, które warunkowały podjęcie decyzji o kolejnych zmianach zabezpieczenia emerytalnego². Podczas weryfikacji postawionej hipotezy, śledzenie procesu będzie o tyle przydatne, że pomoże opowiedzieć na pytanie, czy dany czynnik był przyczyną określonych działań podejmowanych w związku ze zmianami w polskim systemie emerytalnym. Celem tej metody będzie konkretne i dokładne przedstawienie sekwencji działań, które zostały podjęte w odpowiedzi na nowe uwarunkowania demograficzne, społeczne, gospodarcze i polityczne.

Dodatkowo, dla rzetelnego i wszechstronnego przedstawienia zagadnień, które będą przedmiotem niniejszej pracy doktorskiej, należy wykorzystać techniki badawcze pozwalające na analizę dokumentów, wśród nich przede wszystkim: tekstu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustaw stanowiących o zasadach funkcjonowania systemu ubezpieczenia społecznego. Dodatkowo wyjaśnienie niektórych okoliczności wprowadzanych reform będzie wymagało również analizy aktów prawa wspólnotowego i międzynarodowego oraz programów partyjnych.

Biorąc pod uwagę zakres zagadnień, jakie będą podejmowane w niniejszej rozprawie, należy wskazać na dotychczasowy stan badań. Przedstawienie obranego tematu będzie obligowało, aby odwołać się do szerokiego zestawu bibliograficznego. Literatura dotycząca funkcjonowania systemu emerytalnego w Polsce jest bowiem wyjątkowo bogata, należy zatem wskazać kilka najważniejszych pozycji. W obszarze rozważań do najważniejszych opracowań, które będą stanowiły ramę teoretyczną niniejszej rozprawy, zaliczyć należy zwłaszcza znakomite prace autorstwa Marka Góry³, Nicholasa Barr'a⁴, Stanisławy Golinowskiej⁵, Tadeusza Szumlicza⁶, czy Inetty Jędrasik-Jankowskiej⁷.

² Por. A. Gałganek, *Metoda śledzenia procesu i mechanizmy przyczynowe w badaniu stosunków międzynarodowych*, „Przegląd Politologiczny” 2018 nr 2, s. 9-10.

³ M. Góra, *System emerytalny*, Warszawa 2003.

⁴ N. Barr, *Ekonomia polityki społecznej*, Poznań 1993; N. Barr, P. Diamond P., *Reformy systemu emerytalnego. Krótki przewodnik*, Warszawa 2014.

⁵ S. Golinowska, *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej. Studium ekonomiczne*, Warszawa 1994.

⁶ T. Szumlicz, *Ubezpieczenie społeczne. Teoria dla praktyki*, Warszawa 2006.

Tematyka polityki społecznej podejmowana jest natomiast m.in. w opracowaniach Ludmiły Dziewięckiej-Bokun⁸ i Tadeusza Szumlicza⁹, podczas gdy kwestia ubezpieczenia społecznego i emerytalnego, w pracach Wojciecha Muszalskiego¹⁰, Joanny Ruteckiej¹¹. Kształtowanie się polskiego zabezpieczenia emerytalnego i jego ewolucja opisywane są m.in. w opracowaniach Melanii Bornstein-Łychowskiej¹², Krzysztofa Piątka¹³, czy Piotra Makarzcza¹⁴.

Złożoną problematykę reformy systemu emerytalnego podejmują zaś: Maciej Żukowski¹⁵ oraz Bożena Kołosowska¹⁶. Funkcjonowanie kapitałowej części systemu emerytalnego opisują za to m.in. Leokadia Oręziak¹⁷ oraz Robert Gwiazdowski¹⁸.

Kompleksowe zbadanie zagadnień będzie również wymagało wykorzystania i analizy licznych badań statystycznych oraz odwołania się do wielu raportów, sprawozdań, ekspertyz i wyników ankiet.

Ramy czasowe niniejszej rozprawy doktorskiej wyznaczają początki i kształtowanie się systemu emerytalnego, zarówno na świecie (w odniesieniu do uwarunkowań, które miały wpływ na jego genezę), jak i w Polsce. Zamiarem autorki będzie ukazanie również najnowszych zmian zabezpieczenia ryzyka starości oraz pomysłów jego dalszej rekonstrukcji, które wynikają z nowych okoliczności demograficznych, politycznych i gospodarczych w Polsce. Jednakże należy zauważyć, że praca została ukończona w czerwcu 2019 r., a w późniejszym czasie niektóre koncepcje zdążyły wyewoluować z fazy zamysłu do wdrożenia w życie i urzeczywistnienia w polskim systemie prawnym.

Tytułowa „ewolucja” zdeterminuje historyczne kryterium uporządkowania rozdziałów, które w połączeniu z założeniami merytorycznymi, wpłynę na strukturę rozprawy doktorskiej. Niniejsza dysertacja będzie się zatem składała z dwóch części:

⁷ J. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2014.

⁸ L. Dziewięcka-Bokun, *Systemowe determinanty polityki społecznej*, Wrocław 2000.

⁹ T. Szumlicz, *Modele polityki społecznej*, Warszawa 1994.

¹⁰ W. Muszalski, *Ubezpieczenie społeczne*, Warszawa 2004; W. Muszalski, *Ubezpieczenie społeczne. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2006.

¹¹ J. Rutecka, *Zakres redystrybucji dochodowej w ubezpieczeniowym systemie emerytalnym*, Warszawa 2012.

¹² M. Bornstein-Łychowska, *Polityka społeczna państwa polskiego 1918-1935*, Warszawa 1935.

¹³ K. Piątek, *Państwo socjalne w Polsce: od rozbiorów przez rządy socjalizmu do aktualnego procesu transformacji*, w: K. Kraus, T. Geisen (red.), *Państwo socjalne w Europie. Historia – Rozwój – Perspektywy*, tłum. M. Bratkowska-Zariczna, P. Zariczny, Toruń 2005.

¹⁴ P. Makarzec, *Ubezpieczenia społeczne w Polsce Ludowej*, „Zeszyty Naukowe WSEI” seria: Administracja, 2013 nr 1.

¹⁵ M. Żukowski, *Reforma emerytalna po roku*, w: L. Kolarska-Bobińska, *Cztery reformy. Od koncepcji do realizacji*, Warszawa 2000, s. 97-106; M. Żukowski, *Reformy emerytalne w Europie*, Poznań 2006.

¹⁶ B. Kołosowska, *Skutki finansowe reformy systemu emerytalnego w Polsce*, Toruń 2004.

¹⁷ L. Oręziak, *OFE: Katastrofa prywatyzacji emerytur w Polsce*, Warszawa 2014.

¹⁸ R. Gwiazdowski, *Mocne i słabe strony kapitałowego systemu emerytalnego*, w: M. Żukowski (red.), *Systemy ubezpieczeń społecznych – między solidaryzmem a indywidualizmem*, Warszawa – Lublin 2014.

teoretycznej, która będzie stanowiła wprowadzenie i ukazanie wieloaspektowości zabezpieczenia ryzyka starości oraz empiryczno-analitycznej. Pierwsza z nich, pt. „Wokół historii i teorii zabezpieczenia emerytalnego”, obejmie dwa rozdziały. Będzie się na nie składało przedstawienie genezy, historii oraz wyjaśnienie najważniejszych pojęć, koncepcji teoretycznych oraz podstawowych założeń zabezpieczenia emerytalnego. Natomiast druga część pt. „Kształtowanie się systemu emerytalnego w Polsce po 1989 r.” składać się będzie z trzech rozdziałów. Będą one zawierały opis ewolucji systemu emerytalnego w Polsce w poszczególnych okresach, ze szczególnym uwzględnieniem: charakterystyki systemu emerytalnego, uwarunkowań społecznych, politycznych i gospodarczych jego rozwoju.

Zakładając, że rozwój instytucji i systemów zwykle cechuje ciągłość i zmiana, zrozumienie współczesnej ewolucji systemu emerytalnego wymaga charakterystyki jego powstania i historii. W pierwszym rozdziale rozprawy będą podjęte właśnie tematy dotyczące genezy systemu emerytalnego na świecie, historii jego przemian i rozwoju. Powinny zatem znaleźć się w nim kwestie związane z przesłankami kształtowania się zabezpieczenia emerytalnego, jego podstawowymi założeniami oraz zadaniami. Wskazując na genezę instytucjonalnego zabezpieczenia ryzyka starości, bez wątplenia należy wspomnieć o tendencjach demograficznych, zjawisku industrializacji, zmianach we wzorcach płodności i obowiązującym modelu rodziny (odejście od znanej od wieków rodziny wielopokoleniowej), a także powstaniu państwa dobrobytu oraz rozwoju idei praw człowieka drugiej generacji – socjalnych, ekonomicznych i kulturowych. W rozdziale pierwszym opisane zostaną także pierwsze systemy emerytalne, które ukształtowały się w Anglii (zaopatrzeniowy) i w Prusach (ubezpieczeniowy). Stanowią one dwie zupełnie różne metody zabezpieczenia na wypadek starości, a na ich podstawie tworzone były później systemy emerytalne w całej Europie i na świecie. Ostatecznie opisane zostaną również początki oraz kształtowanie się zabezpieczenia ryzyka starości na ziemiach polskich.

W drugim rozdziale rozprawy doktorskiej nakreślone zostaną dalsze aspekty teoretyczne zabezpieczenia emerytalnego. Należy bowiem wskazać na podstawowe definicje, jak: ryzyko starości i bezpieczeństwo socjalne oraz na cele i założenia ubezpieczenia emerytalnego w Polsce. Ten rozdział będzie obejmował także określenie roli państwa w systemie emerytalnym oraz ukazanie rodzajów zabezpieczenia ze względu na metody ich finansowania, tworzenia i zasady uczestnictwa.

Druga część rozprawy będzie zawierała przedstawienie przemian systemu emerytalnego obowiązującego w Polsce. W celu nakreślenia jego ewolucji, wybrana

zostanie historyczna logika prezentacji treści. Natomiast tytułowe „uwarunkowania” (społeczne, demograficzne, polityczne i gospodarcze) nie będą stanowić przedmiotu kolejnych rozdziałów, lecz przesądzą o ich wewnętrznej strukturze.

Empiryczno-analityczna część niniejszej dysertacji zostanie podzielona na trzy rozdziały. Pierwszy z nich (trzeci rozdział rozprawy) będzie przedstawiał „stary” powszechny system ubezpieczenia społecznego, funkcjonujący w Polsce przed 1999 r. Rozdział ten będzie stanowił podstawę i wprowadzenie do ukazania jego dalszej ewolucji. Bez wątplenia należy skupić się również na analizie głównych przesłanek, które skłoniły do modyfikacji kształtu zabezpieczenia ryzyka starości w kierunku wprowadzenia kapitałowej formy finansowania świadczeń. Zostanie zatem przybliżona sytuacja demograficzna, przemiany społeczne, a także, istotne ze względu na funkcjonowanie systemu, uwarunkowania polityczne i gospodarcze.

Zgodnie z założeniami koncepcji rozprawy doktorskiej, czwarty rozdział będzie zawierał charakterystykę „nowego” powszechnego systemu emerytalnego. Reforma, która weszła w życie 1 stycznia 1999 r. gruntownie zmieniła obowiązujący uprzednio model systemu emerytalnego, wprowadzając odmienną formę jego finansowania. Dodatkowo w czwartym rozdziale przedstawione zostaną przeobrażenia polskiego systemu emerytalnego dokonane w latach 2011-2014. Rozdział będzie zawierał również próbę analizy okoliczności, które wpłynęły na wprowadzenie w życie nowych rozwiązań.

Jednakże prognozy demograficzne świadczą o tym, że proces starzenia się społeczeństwa będzie się nasilał, a liczba urodzeń będzie systematycznie spadała. Takie tendencje, w połączeniu z nadmiernym obciążeniem świadczeniami dla obecnych beneficjentów, a dodatkowo – ze zmieniającą się sytuacją gospodarczą i społeczną, skłaniają do refleksji nad dalszym trwaniem systemu emerytalnego w obecnej formie. Dlatego piąty rozdział rozprawy doktorskiej będzie zawierał analizę tych zmiennych, które w przyszłości warunkować będą kształt zabezpieczenia emerytalnego w Polsce. Ukazana zostanie również prognoza funkcjonowania systemu emerytalnego w kontekście przewidywanych zmian demograficznych oraz społecznych, politycznych i gospodarczych.

Część I Wokół historii i teorii zabezpieczenia emerytalnego

1. Geneza, powstanie i rozwój zabezpieczenia emerytalnego

Pierwowzoru dla funkcjonującego dziś systemu zabezpieczenia społecznego należy szukać w starożytności. Już wtedy dostrzeżono potrzebę objęcia ochroną osób, które z pewnych względów nie potrafiły sobie zapewnić wystarczających środków do przeżycia. Pierwsze formy jednoczenia się w celu ograniczenia ryzyk społecznych i ich skutków były tworzone na zasadzie ubezpieczeń wzajemnych. Ich uczestników łączyło wspólne ryzyko. Ochrona interesów jednostek podlegała wówczas regule solidarności. W razie zaistnienia określonego zdarzenia u jednej z ubezpieczonych osób – pozostałe zobligowane były do udzielenia jej pomocy.

Rozwój państwowych form zabezpieczenia ryzyka starości wiązać należy natomiast z procesem industrializacji. W tym okresie następuje bowiem przełom w myśleniu o kwestiach społecznych oraz ochronie osób starszych i niedołączonych przed ryzykiem niedostatku. Poszczególne państwa zaczynają dostrzegać potrzebę wprowadzenia instytucjonalnej polityki społecznej zorientowanej na zjawisko starzenia się ludności.

W niniejszym rozdziale dokonana zostanie charakterystyka przesłanek, które stały się podstawą do stworzenia państwowych systemów emerytalnych oraz kierunków i zakresu ich ewolucji. Opisana zostanie sytuacja demograficzna, zwłaszcza zagadnienia związane ze starzeniem się społeczeństw. Poza tym analiza obejmie oddziaływanie na system emerytalny takich zjawisk jak: rewolucja przemysłowa, powstanie państwa opiekuńczego, zmiany wzorca rodziny oraz rozwój praw człowieka.

W dalszej części przedstawione zostaną dwie pierwsze koncepcje systemu emerytalnego – system ubezpieczeniowy, który rozwinął się w Prusach i zaopatrzeniowy, który powstał w Anglii oraz krótki zarys ich ewolucji. Ostatecznie opisane zostaną również początki oraz kształtowanie się zabezpieczenia ryzyka starości na ziemiach polskich. Okres analizy obejmie czas od powstania aż do końca lat sześćdziesiątych XX wieku. Dalsze lata funkcjonowania systemu emerytalnego będą stanowiły bowiem ramy czasowe zagadnień, które podjęte zostaną w drugiej części pracy.

1.1. Geneza

1.1.1. Sytuacja demograficzna

Demografia jest nauką zajmującą się badaniem prawidłowości rozwoju ludności w określonych warunkach społecznych i gospodarczych na danym terytorium. W ramach tej dyscypliny przeprowadza się również statystyczno-analityczne opisy stanu i struktury ludności, a także badania i obserwacje zmian wynikających z obecnego i prognozowanego ruchu naturalnego¹⁹. Demografia jako podstawową jednostkę badanych zbiorowości przyjmuje człowieka, rodzinę lub gospodarstwo domowe. Konsekwencją wzrostu zainteresowania relacjami łączącymi procesy demograficzne, społeczne, gospodarcze i kulturowe okazało się stale rosnące znaczenie rodzin oraz gospodarstw domowych w badaniach ludnościowych. Nadto wskazać należy, że demografia jako nauka nie analizuje zachowań pojedynczych jednostek²⁰, ale bada prawidłowości procesów, które dotyczą całej, wystarczająco dużej statystycznie, zbiorowości lub podzbiorowości²¹.

Demografia zajmuje się badaniem wielu procesów zróżnicowanych w czasie i przestrzeni. Ich oddziaływanie na funkcjonowanie i kształt systemu zabezpieczenia społecznego, w tym na zabezpieczenie ryzyka starości, jest ogromne. Procesy te mają równie duże znaczenie jak uwarunkowania historyczne, polityczne oraz stosunki gospodarcze. Dlatego analizując genezę powstania systemu emerytalnego należy wskazać zwłaszcza na sytuację ludnościową.

Najistotniejszą determinantą każdej zbiorowości jest jej struktura według płci i wieku. Cecha ta warunkuje prawie wszystkie obserwowalne zjawiska demograficzne i społeczne. Profilują ją dwie zmienne: rozrodczość i umieralność. Generalnie można wskazać, że populacja starzejąca się to taka, w której poziom tych dwóch zmiennych jest niski. Wysoka rozrodczość i umieralność charakteryzuje natomiast populację młodą.

Na sytuację demograficzną państwa składa się kilka czynników. Przede wszystkim determinuje ją liczba urodzeń i dzietność, są to dwa podstawowe wskaźniki, które określają nie tylko stan ludności, ale także oddziałują na strukturę społeczną oraz przyrost naturalny. Stan ludności uzależniony jest ponadto od liczby zgonów, a także od migracji. Pośrednio na demografię wpływa również liczba zawartych małżeństw, jak i – rozwodów.

Rozważając teorie związane z rozwojem demograficznym społeczeństw, trzeba

¹⁹ Por. J. Z. Holzer, *Demografia*, Warszawa 2003, s. 13.

²⁰ Por. tamże, s. 14-15.

²¹ Zbiorowością może być np.: ludność kontynentu, kraju, określonego regionu, obszaru, osoby żyjące w danym odcinku czasu.

zwrócić uwagę na najbardziej powszechną – teorię przejścia demograficznego. Przedstawia ona zwiększanie się ogółu ludności jako konsekwencję występowania kolejno po sobie zdarzeń nazywanych fazami demograficznymi. Ich podstawą są wskaźniki określające liczbę urodzeń, zgonów oraz przyrost naturalny. Klasyczny model przejścia demograficznego składa się z trzech podstawowych faz. Pierwsza z nich to naturalna, która charakteryzuje się wysokim natężeniem urodzeń oraz zgonów. Kolejna faza – przejściowa, wyróżnia się wysokim wskaźnikiem urodzeń oraz spadkiem umieralności. Trzecią fazę – równowagi, cechuje niski poziom natężenia urodzeń, jak i zgonów²².

Na tej podstawie można dokonać analizy demograficznej przeszłości Europy. W okresie przedindustrialnym skromne, a wręcz prymitywne warunki życia i higieny oraz ograniczona dostępność opieki medycznej sprawiły, że wskaźniki umieralności osiągnęły bardzo wysoki poziom. Epokę tę charakteryzowała również duża umieralność wśród noworodków. Jednocześnie notowano wówczas wysoką wartość urodzeń (naturalna faza teorii przejścia demograficznego).

Stan ludnościowy Europy zaczął się zwiększać od połowy XIX w. Można przyjąć, że było to konsekwencją przede wszystkim wzrostu przewidywalnej długości życia jej mieszkańców. Liczbę ludności świata szacowano wówczas na 1,6 mld osób²³.

Skutki rewolucji przemysłowej przyspieszyły następowanie kolejnych zdarzeń demograficznych. Industrializacja i rozwój miast wpłynęły na wzrost migracji, na początku wyłącznie tej o zasięgu lokalnym – ze wsi do miast, następnie także na skalę międzynarodową – do uprzemysłowionych regionów na całym świecie. W latach 1815-1914 około 60 mln osób opuściło Europę, z tego prawie 35 mln wyemigrowało do Stanów Zjednoczonych, a 5 mln do Kanady²⁴. Migracje te dotyczyły głównie osób w wieku produkcyjnym. Oznaczało to, że opuszczały Europę przede wszystkim osoby młode. Na sytuację demograficzną dodatkowo wpływało stopniowe wydłużanie się oczekiwanego trwania życia. Oba te czynniki uwarunkowały pogłębienie się procesu starzenia społeczeństw państw europejskich.

Dodatkowo masowe migracje w poszukiwaniu pracy na terenach bardziej uprzemysłowionych wpłynęły na ogromne przeludnienia miast, w których zaczęło brakować mieszkań i miejsc do spania. Szerzyła się zatem bezdomność, nędza i różnorodne choroby. Procesy te musiały wpłynąć na próby podejmowania i rozpowszechnienia

²² Por. J. Z. Holzer, dz. cyt., s. 20-21.

²³ Por. *Społeczno-gospodarcze uwarunkowania i konsekwencje wydłużania życia ludzkiego w Europie Środkowej w czasach nowożytnych*, Zielonogórskie spotkania z demografią, s. 1-2, http://stat.gov.pl/cps/rde/xber/gus/POZ_folder_konf_prezentacja.pdf, (dostęp: 28.11.2017).

²⁴ Por. tamże, s. 2, (dostęp: 28.11.2017).

się pierwszych form zinstytucjonalizowanej pomocy społecznej, kontrolowanej i wdrażanej na poziomie lokalnym i narodowym.

Na stan ludności, obok uwarunkowań naturalnych związanych z dietnością, umieralnością oraz migracjami zewnętrznymi, wpływają pośrednio lub bezpośrednio także uwarunkowania polityczne i stosunki międzynarodowe. W przeszłości szczególne znaczenie w tej dziedzinie miały przebieg i konsekwencje obu wojen światowych. Działania wojenne i ich skutki w postaci zaburzenia w strukturze ludności są dostrzegalne aż do dziś.

Dlatego analizując historię Europy oraz jej wpływ na stan poszczególnych populacji należy odwołać się do tzw. demograficznego prawa wojny. Zgodnie z nim wyróżnić można dwa, następujące po sobie, okresy. Pierwszy z nich to faza destrukcyjna, jej początek to moment podjęcia działań wojennych. Możemy wówczas zaobserwować kilka zjawisk, przede wszystkim ograniczenie liczby zawieranych małżeństw, spadek liczby urodzeń, wzrost umieralności – jako konsekwencji działań wojennych, braki żywności, leków, ograniczenie opieki lekarskiej, masowe migracje (dobrowolne lub przymusowe). Druga faza – kompensacyjna, rozpoczyna się po zakończeniu działań wojennych. Można wtedy zaobserwować pozytywne zmiany w kwestii demografii, zwłaszcza zwiększenie liczby zawieranych małżeństw, wzrost liczby urodzeń, ruchy migracyjne, powroty uchodźców i osób deportowanych. Negatywnie natomiast oddziałują na stan ludności w tym okresie zgony osób z powodu urazów i okaleczeń doznanych jeszcze w czasie wojny²⁵.

W związku z powyższym zauważalny był istotny wzrost liczby urodzeń po zakończeniu drugiej wojny światowej. Był on odnotowany w Polsce, jak również w całej Europie. Proces wyżu demograficznego trwał do lat pięćdziesiątych XX w. W pierwszej kolejności był on konsekwencją zrealizowania odłożonych w czasie wojny urodzeń, czyli był urzeczywistnieniem fazy kompensacji. Drugą przyczyną wyżu powojennego było znaczne obniżenie się wieku kobiet rodzących pierwsze dziecko. Kolejny dostrzegalny wyż demograficzny miał miejsce na początku lat osiemdziesiątych i wynikał z wejścia w wiek najwyższej płodności osób urodzonych podczas pierwszego wyżu²⁶. Były to dwa znaczące procesy, które ukształtowały sytuację demograficzną i wpłynęły na strukturę ludności w Europie. Kolejny wyż demograficzny, będący konsekwencją poprzednich, nastąpił na początku XXI w., jednakże nie był już on tak znaczny jak poprzednie.

Kolejnym bardzo ważnym wskaźnikiem określającym stan ludności jest poziom umieralności. Wpływa na niego wiele czynników, przede wszystkim: struktura ludności według wieku i płci (wyższa umieralność mężczyzn), stan higieny, poziom życia i dostęp

²⁵ Por. A. Jelonek, M. Soja, *Podstawy geografii ludności*, Kraków 2013, s. 76-77.

²⁶ Por. tamże, s. 55.

do opieki medycznej. Oddziałują na niego pośrednio także: miejsce zamieszkania, wykonywany zawód, a nawet poziom rozwoju gospodarczego państwa. Obserwowany obecnie proces spadku natężenia zgonów na świecie rozpoczął się już w wieku XIX. Wtedy dotyczył on głównie państw Europy Zachodniej oraz Ameryki Północnej. Od drugiej połowy XX w. zjawisko to stało się powszechne także w krajach słabiej rozwiniętych²⁷.

Zmiany demograficzne związane ze zjawiskiem starzenia się społeczeństw zostały dostrzeżone dopiero w drugiej połowie XX w. Wtedy bowiem badania społeczeństw kręgu euroamerykańskiego wykazały gwałtowny spadek liczby urodzeń, zwłaszcza po roku 1960. Równocześnie odnotowano systematyczny wzrost oczekiwanej długości życia. W tym okresie w zbiorowościach zachodnich nastąpił znaczący procentowy i ilościowy wzrost ludzi starszych²⁸. Analizując zjawisko wydłużania się oczekiwanego trwania życia mieszkańców Europy należy wskazać, że było ono główną konsekwencją poprawy warunków życia oraz higieny. Zwrócić należy również uwagę na postępujący w tym okresie rozwój medycyny, który przyniósł lepszą rozpoznawalność i wyleczalność chorób. Powyższe czynniki oddziaływały równocześnie na spadek umieralności wśród niemowląt i systematyczny spadek stopy zgonów dzieci przed upływem pierwszego roku życia.

Połowa XX w. to nowa faza rozwoju demograficznego społeczeństw Europy. W zachodnich państwach uprzemysłowionych dostrzeżono, że wskaźnik dzietności nie pozwala już nawet na zapewnienie prostej zastępowalności pokoleń. Przyczyniła się do tego głównie pełna kontrola płodności, nowe metody antykoncepcyjne oraz odkładanie macierzyństwa na późniejsze lata. Dodatkowo w Europie zaczął się już kształtować nowy model rodziny. Stopniowo następowało mianowicie odchodzenie od tradycyjnych związków małżeńskich, na rzecz ich alternatywy – kohabitacji. Procesy te zachodzą, choć znacznie później, także w społeczeństwach Europy Środkowej i Wschodniej, wpływając na tworzenie się nowego modelu rodziny oraz na zmiany w strukturze ludności. W celu zdefiniowania powyższych zjawisk w połowie lat osiemdziesiątych XX w. sformułowano koncepcję tzw. drugiego przejścia demograficznego²⁹.

Kwestie związane z sytuacją demograficzną mają ogromny wpływ na kształt systemu emerytalnego. Dodatkowo, w miarę postępującego procesu starzenia się społeczeństw – ich oddziaływanie na mechanizm zabezpieczenia społecznego rośnie.

²⁷ Jednakże w wielu państwach afrykańskich do dziś utrzymują się wysokie współczynniki zgonów. Szczególnie niekorzystne dla tego rejonu są nadto wskaźniki określające umieralność niemowląt oraz dzieci; Por. tamże, s. 59.

²⁸ Por. M. Karkowska, *Starość w perspektywie socjologów. Spojrzenie w końca XX i początku XXI wieku*, w: A. Janiak-Jasińska, K. Sierakowska, A. Szwarz (red.), *Ludzie starzy i starość na ziemiach polskich od XVIII do XXI wieku (na tle porównawczym)*, t. 1, Warszawa 2016, s. 51.

²⁹ Por. A. Jelonek, M. Soja, dz. cyt., s. 75-76.

Zmiana proporcji między poszczególnymi grupami społecznymi z uwzględnieniem kryterium ekonomicznego oznacza bowiem zwiększenie się obciążenia osób w wieku produkcyjnym osobami starszymi. Nadto starzenie się społeczeństwa zaburza sprawiedliwość w redystrybucji dochodów oraz podwyższa wydatki państwa na realizację zadań z zakresu opieki zdrowotnej oraz wypłatę świadczeń z obszaru zabezpieczenia społecznego.

Zarysowana powyżej sytuacja demograficzna w poszczególnych państwach wywarła bezpośredni wpływ na genezę i proces kształtowania się różnych form wsparcia dla osób starszych. Poprawa warunków życia, stanu zdrowia oraz dostępności pomocy medycznej skutkowały długowiecznością. Wzrost oczekiwanego trwania życia oznaczał natomiast rosnące potrzeby ochrony ryzyka niedostatku w okresie starości, co wpłynęło najpierw na utworzenie systemów emerytalnych, a potem na potrzebę ich reformy.

1.1.2. Industrializacja i rozpad rodziny wielopokoleniowej

Początek procesu industrializacji w drugiej połowie XVIII w. i narodziny wielkiego przemysłu przyniosły ogromne zmiany w procesie produkcji. Przeobrażenia w dziedzinie mechanizacji oraz technik wytwarzania przełożyły się na szybszą i bardziej efektywną pracę oraz istotną poprawę jej wydajności. Jednakże proces industrializacji wraz ze wszystkimi jego konsekwencjami oddziaływał na znacznie więcej dziedzin aniżeli produkcja i przemysł. Rewolucja w decydującej mierze wpłynęła także na kształt ustroju gospodarczego, na tworzenie się bogactwa oraz sposób jego podziału, a w ostateczności – zmodyfikowała również porządek społeczny. Jej oddziaływanie miało związek z przeobrażeniami w strukturze poszczególnych zbiorowości i przyniosło reorientację w zakresie generalnego postrzegania kwestii społecznych.

Istotnym następstwem rewolucji przemysłowej była ogromna zmiana w zakresie warunków pracy i bytu. Dodatkową implikacją zachodzących procesów industrializacji był wzrost liczby ludności. Taka sytuacja demograficzna oznaczała natomiast zwiększone zapotrzebowanie na żywność oraz godziwe warunki mieszkaniowe. Właśnie w tym okresie dostrzeżono pilną potrzebą stworzenia państwowych form zabezpieczenia społecznego. W pierwszej kolejności powstawały systemy pomocy dla osób ubogich, dopiero później objęto tym procesem również ochronę osób starszych, niezdolnych do podjęcia pracy zarobkowej oraz inwalidów.

Początki mechanizacji w przemyśle okazały się trudne do zaakceptowania dla

pracowników fabryk, którzy, w obawie przez pozbawieniem ich miejsc pracy, buntowali się przeciwko nowym wynalazkom i zmianom w procesie produkcji³⁰. Jednocześnie nowe możliwości techniczne oraz powstanie i rozwój dużych fabryk spowodowały nagły wzrost liczby mieszkańców miast. Ludzie mieli nadzieję na uzyskanie pracy, która dostarczy im środków utrzymania. Natomiast mieszkańcy wsi, skuszeni perspektywą zdecydowanie wyższego poziomu płac w przemyśle, liczyli na poprawę warunków życia, dlatego porzucali pracę na roli i przybywali do większych miejscowości.

Lawinowy napływ ludności ogromnym obciążeniem dla miast, które nie potrafiły sobie poradzić ze skalą przybyszów. Dodatkowo spora część napływających osób, z różnych względów, nie mogła znaleźć pracy w przemyśle. Pozostającym bez zatrudnienia groziła bezdomność i skrajne ubóstwo. Pojawiła się wówczas konieczność stworzenia mechanizmu pomocy potrzebującym, który miałby być równocześnie sposobem na utrzymanie porządku publicznego. Pierwsze formy takiej ochrony wdrożone zostały w Szkocji oraz Anglii³¹. Odpowiednie regulacje zobowiązywały miasta do podstawowej opieki nad ubogimi – pomoc była udzielana w miejscu ich stałego zamieszkania. Dlatego też powszechną praktyką było usuwanie ubogich robotników oraz bezrobotnych z administracyjnych granic miast, aby tym samym zredukować liczbę potrzebujących i zmniejszyć obciążenia finansowe.

Bez wątplenia podjęcie pracy w przemyśle wiązało się z otrzymywaniem większego wynagrodzenia w porównaniu do tego, jakie przysługiwało za pracę w rolnictwie. Jednakże zatrudnienie w fabryce wiązało się z równie ciężką lub niekiedy nawet – cięższą pracą niż ta wykonywana na wsi. „Dla robotnika, przyzwyczajonego do pracy w domu lub w małym warsztacie, dyscyplina fabryczna była nie do zniesienia (...) W pracy u mistrza rzemieślniczego swoboda jego, aczkolwiek bardziej ograniczona, była ciągle jeszcze duża”³². Natomiast robotnicy w zmechanizowanych fabrykach musieli przywyknąć do innego rodzaju pracy – zmianowej, na akord, bardzo często pracy ponad siły, graniczącej z wyzyskiem. W takich miejscach pracownicy byli zdani na łaskę pracodawcy, zwykle pracując po wiele godzin dziennie, byli okrutnie karani nawet za najmniejsze przewinienia. Z czasem w fabrykach zaczęto zatrudniać także kobiety i dzieci, ich pensje były zdecydowanie niższe, natomiast obowiązki wciąż pozostawały ogromne.

Uprzemysłowienie skutkowało stałym wzrostem zapotrzebowania na pracę

³⁰ Por. P. Mantoux, *Rewolucja przemysłowa w XVIII wieku*, Warszawa 1957, 370-373.

³¹ Por. K. Ślęzak, *Prawo do zabezpieczenia społecznego w Konstytucji RP. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2015, s. 1-3.

³² P. Mantoux, *Rewolucja przemysłowa w XVIII wieku*, dz. cyt., s. 378.

najemną. Praca w zmechanizowanych zakładach była ciężka, żmudna i wyczerpująca, jej intensywność przynosiła częste kontuzje, a chwila nieuwagi mogła spowodować poważny wypadek. Powstała wtedy konieczność instytucjonalnego uregulowania mechanizmów zabezpieczających pomoc dla pracowników, którzy zostali pozbawieni dochodów z pracy lub ich zdolność do pracy została obniżona z powodu wypadku, choroby czy starości. Jednocześnie zmiany zachodzące w strukturze społecznej wpłynęły na ograniczenie naturalnej zasady solidarności występującej wewnątrz rodziny, a częste migracje rozluźniły również więzy występujące w małych, lokalnych społecznościach. Dodatkowo gwałtowny rozwój przemysłu spowodował utratę znaczenia indywidualnej przeczności, a istniejące mechanizmy o charakterze ubezpieczeniowym (np. kasy wzajemnej pomocy) czy działalność filantropijna nie mogły już sprostać nowym wyzwaniom o charakterze społecznym i gospodarczym³³.

Industrializacja i masowe podejmowanie pracy w dużych fabrykach skutkowało powstaniem nowej warstwy społecznej – klasy robotniczej. Rozpoczęło to etap walki o przyznanie praw nadmiernie eksploatowanym pracownikom fabryk. Stało się to impulsem do powstania pierwszych partii socjalistycznych, które w swoich programach stawiały za cel poprawę warunków pracy oraz polepszenie sytuacji robotników. Jednocześnie uwidocznił się konflikt klasowy pomiędzy pracownikami, zgłaszającymi swoje żądania w obszarze poprawy warunków pracy oraz wyższych zarobków a przedsiębiorcami, zorientowanymi głównie na maksymalizację wydajności pracy, a tym samym – zysku.

Partie robotnicze w poszczególnych państwach rosły w siłę, stawiając nowe socjalne postulaty, żądając poprawy warunków i bezpieczeństwa pracy. Taka sytuacja rodziła obawę przed radykalizacją i zmianą ustroju, a w konsekwencji – utratą majątku i *status quo* przez „posiadaczy kapitału”. Dlatego najpierw w Anglii, a w następnej kolejności także w innych państwach w Europie, podjęto uregulowania dotyczące szeroko rozumianej ochrony pracy, które miały przeciwdziałać nadużyciom ze strony pracodawców³⁴. W takich okolicznościach powstały pierwsze ustawy o charakterze socjalnym, które stanowiły pierwowzór dla rozwiązań problemów pracowników wynikających z utraty zarobku z powodu choroby, wypadku czy starości. Przyczyniło się to również do formułowania roszczeń względem państw, aby mocniej zaangażowały się w rozwiązywanie istotnych problemów socjalnych.

Rozpowszechnianie się ruchów robotniczych oraz radykalizacja ich żądań stały

³³ Por. U. Kalina-Prasznica, *Społeczne zabezpieczenie emerytalne pracowników – między prawem a rynkiem*, Warszawa 2012, s. 4.

³⁴ Por. K. Ślęzak, *dz. cyt.*, s. 3.

się również przesłankami do powstania pierwszych systemów ubezpieczeń społecznych chroniących losowe ryzyka braku środków utrzymania z powodu utraty pracy. Rozkwit idei socjalistycznych wpłynął bowiem na przeświadczenie rządzących, że lepiej jest stworzyć instytucjonalny mechanizm zabezpieczenia podstawowych kwestii społecznych niż mierzyć się z ewentualnymi konsekwencjami rozruchów lub przewrotów zmierzających do obalenia istniejącego ustroju społecznego i politycznego.

Jednocześnie te przeobrażenia w dziedzinie techniki, produkcji i nowych wynalazków, które skłoniły ludzi do porzucenia swoich domów w poszukiwaniu lepszego życia w mieście, wpłynęły na modyfikację, znanego od wieków, wzorca rodziny. Zmiany związane z organizacją podstawowej komórki społecznej stały się następnie jedną z przesłanek do utworzenia i ewolucji systemów ubezpieczenia społecznego, w tym form zabezpieczenia ryzyka starości.

Rodzina spełnia wiele funkcji. Część z nich ma charakter wyłącznie indywidualny i prywatny, inne mogą być rozpatrywane także w szerszej – społecznej perspektywie. Model rodziny na przestrzeni wieków ulegał znacznym przeobrażeniom. Wynikały one z licznych wielopłaszczyznowych zmian, które następowały w dziedzinie kultury, w kwestiach społecznych i gospodarczych.

Historia ewolucji społeczeństwa wyróżnia trzy epoki: preindustrialną, industrialną i postindustrialną. Każda z tych epok niesie zmiany w zakresie życia rodzinnego, w każdym z tych okresów społeczeństwo formułuje odmienne oczekiwania w odniesieniu do funkcji rodziny, zachowań i ról pełnionych przez jej członków³⁵.

Model, który był dominujący w okresie przedindustrialnym, stanowiła wielopokoleniowa rodzina patriarchalna podporządkowana władzy i sile ojca – głowy rodziny. Przeważały wówczas rodziny duże, które składały się z kilku pokoleń zamieszkujących wspólnie. W takiej zbiorowości każda osoba miała swoje miejsce i przypisane sobie obowiązki oraz prawa, a interes rodziny był przeważający nad interesem jednostek, które ją tworzyły. Cechą takiej wspólnoty była spójność i stabilność miejsca zamieszkania oraz ciągłość pracy³⁶. Rodzina taka była oparta na podstawach ekonomicznych i więziach rzeczowych. Charakterystyczna dla takiego modelu była funkcja opiekuńcza – dbałość rodziców o dzieci, a następnie opieka nad osobami starszymi, jako realizacja zasady wzajemności w stosunkach wewnętrznych. „Rodzina żyła i pracowała nie na rzecz swoich członków, szczególnie dzieci, ale przeciwnie, wszyscy członkowie rodziny żyli i pracowali na rzecz rodziny. Grupa rodzinna gwarantowała im środki utrzymania

³⁵ Por. Z. Tyska, *Rodzina we współczesnym świecie*, Poznań 2002, s. 15.

³⁶ Por. A. Kwak, *Rodzina w dobie przemian. Małżeństwo i kohabitacja*, Warszawa 2005, s. 13-14.

i uwalniała od ryzyka ekonomicznego w sytuacji choroby lub niepełnosprawności”³⁷. Dlatego w obrębie takiej wielopokoleniowej wspólnoty niezwykle ważne było posiadanie potomstwa, które w przyszłości zapewni opiekę swoim rodzicom oraz dziadkom. Taka organizacja życia rodzinnego sprawiała, że nie były konieczne żadne formy państwowego, instytucjonalnego wsparcia dla osób starszych. Opieka nad nimi i zapewnienie warunków do życia było bowiem obowiązkiem ich dzieci oraz wnuków. Wszystkie podstawowe potrzeby zaspokajane były zatem wyłącznie w rodzinie i jedynie przez rodzinę.

Spółeczeństwo w dobie industrializacji pozostawało pod silnym wpływem rozwoju nauki, oświaty, procesów uprzemysłowienia i urbanizacji, co wpłynęło na większą mobilność społeczną i przestrzenną. Wielowymiarowe procesy gospodarcze zmieniły obraz populacji, a także wpłynęły na kształt samej rodziny.

Industrializacja i powstanie społeczeństwa przemysłowego spowodowało rozbitcie utrwalonego wzoru feudalnej rodziny wielopokoleniowej. Rozpowszechnił się wówczas jej model zredukowany do dwóch pokoleń – rodziców i dzieci, które zamieszkują w oddzielnych mieszkaniach i prowadzą odrębne gospodarstwa domowe. W takich rodzinach zatarciu ulegają tradycyjne role wypełniane przez ich członków. Przełom wieków XIX i XX przyniósł również ogromną zmianę sytuacji kobiety w społeczeństwie – zyskała ona większą niezależność w sferze publicznej i prywatnej – otrzymała prawa wyborcze, możliwość kształcenia i zdobywania zawodu. W okresie industrialnym rozpoczyna się znamienna zmiana akcentów: w większym stopniu następuje orientacja na kwestie indywidualne, w opozycji do kwestii społecznych. Istotnego znaczenia nabierają także potrzeby emocjonalne oraz osobiste poszczególnych obywateli. Rodzina oparta na takich wartościach jest jednocześnie mniej trwała³⁸.

Wszystkie te zmiany społeczne oraz przekształcenia w dziedzinie życia rodzinnego miały także następstwa w kwestii opieki nad osobami starszymi. Ewolucja rodziny wielopokoleniowej oraz reorientacja tradycyjnych ról jej członków spowodowały znaczne ograniczenie funkcji opiekuńczej względem seniorów. Jednocześnie zmiany obyczajowe oraz społeczno-kulturowe, które przyniosła epoka industrialna przyczyniły się do spadku znaczenia osoby starszej w rodzinie. Uprzedni wysoki prestiż seniora wiązał się bowiem z odgrywaniem przez niego roli przywódcy i przekaziciela tradycji. Industrializm uczynił go natomiast osobą zależną od pomocy innych³⁹. Seniorzy przestali otrzymywać opiekę od dzieci i wnuków wyłącznie ze względu na fakt ich przynależności do rodziny. Osoby starsze

³⁷ A. Adamski, *Rodzina. Wymiar społeczno-kulturowy*, Kraków 2002, s. 140.

³⁸ Por. A. Kwak, dz. cyt., s. 15.

³⁹ Por. P. Czekanowski, *Rodzina osób starszych i osoby starsze w rodzinie*, Gdańsk 2002, s. 148.

zaczęto postrzegać raczej jako ciężar i brzemię.

Ewolucja dokonała się także na poziomie zatrudnienia. Etap industrializacji i rozwój przemysłu wpłynęły bowiem na zmianę modelu pracy. Potrzebni stali się pracownicy wykwalifikowani. Dodatkowo ciężka i wielogodzinna praca w dużych przedsiębiorstwach wymagała pełnej sprawności i sił fizycznych. Dlatego aby utrzymać jak największą wydajność, najchętniej zatrudniano osoby młode i zdrowe. Jednocześnie nadmierna eksploatacja pracowników przyczyniała się do częstych wypadków i chorób zawodowych. Stopniowo uświadamiano sobie, że poprawa warunków bytu wpłynie pozytywnie na zwiększenie wydajności i bezpieczeństwa pracy⁴⁰. W takich okolicznościach powstały pierwsze na świecie ustawy o charakterze socjalnym. Na ich podstawie zaczęły się rozwijać państwowe i instytucjonalne systemy zabezpieczenia pracowników przed ryzykiem wypadku, inwalidztwa, choroby i starości.

Natomiast w odniesieniu do modelu rodziny w epoce postindustrialnej zmiany, które zachodziły w dobie uprzemysłowienia postępowały dalej. Pojawiały się również nowe – dalsze przeobrażenia w kierunku rozszerzenia indywidualizmu i nacisku na kwestie wolnościowe i swobody w sferze życia publicznego i prywatnego.

Rodzina w takim modelu cechuje się znacznym wzrostem aktywności zawodowej kobiet, ich dążeniem do rozwoju i samorealizacji. Jednocześnie traci na ważności funkcja prokreacyjna. Dzieci zaczynają być traktowane jako obciążenie, a związane z ich wychowaniem wysokie koszty skłaniają do ograniczenia ich posiadania lub zupełnej rezygnacji z potomstwa⁴¹. W tym okresie dostrzec można także dalsze zanikanie tradycyjnych wartości w rodzinie. Wszystkie zmiany, jakie zaszły w zakresie podstawowych funkcji rodziny oraz w rolach jej poszczególnych członków wpłynęły na osłabienie spójności oraz rozpad znacznej części rodzin⁴². W epoce postindustrialnej rozpowszechnia się model małej rodziny dwupokoleniowej, spada dzietność i płodność, wciąż rośnie wiek, w którym kobieta rodzi pierwsze dziecko, jednocześnie spada chęć posiadania kolejnych. Dążenie do samorealizacji, konsumpcjonizm i indywidualizm osłabiają skłonność do solidarności międzypokoleniowej zarówno w społeczeństwie, jak i w rodzinie. Zanika naturalny mechanizm oparty na więziach rodzinnych,

⁴⁰ Por. J. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2014, s. 21.

⁴¹ Sygnalizowany tu problem świetnie oddaje tytuł artykułu *Dlaczego dzieci będące ubogaceniem społeczeństwa, prowadzą do zubożenia rodziców?*, Por. Stephan Baier (Österreich), Jürgen Liminski (Deutschland), *Armutsfalle Familie, Warum Kinder die Gesellschaft reich und ihre Eltern arm machen*, „Die Tagespost”, Korht. Wochenzeitung für Politik Gesellschaft und Kultur, 18.01.2018 r., nr 3. Tym bardziej warto odnotować to pytanie, że zostało postawione w bogatym niemieckim „społeczeństwie obfitości”

⁴² Por. Z. Tyszka, dz. cyt., s. 18.

współodpowiedzialności i solidarności względem osób starszych.

W związku ze zmianami wzorca rodziny polityka społeczna w czasie postindustrializmu musi być gotowa także na dostosowanie instytucjonalnych form zabezpieczenia społecznego do nowych wyzwań. Spadek dzietności oraz liczne przeobrażenia ludnościowe wpływają na zmniejszenie skuteczności umowy międzypokoleniowej i oznaczają konieczność szukania nowych rozwiązań w dziedzinie zabezpieczenia społecznego.

Ograniczenie funkcji opiekuńczej względem osób starszych w rodzinie i stopniowe przejmowanie tych zadań przez państwo jest kwestią wielowymiarową i wiąże się z zaistnieniem kilku przesłanek. Przede wszystkim nowy wzorec grupy rodzinnej oznacza, że zmniejsza się liczba osób, które mogą podjąć opiekę nad osobami starszymi. Natomiast starzenie się społeczeństwa sprawia, że rośnie liczba osób, które tej troski potrzebują. Często także brak możliwości lub chęci opieki nad seniorem wynika z niewytworzonej uprzednio więzi rodzinnej, która warunkuje powstanie moralnego obowiązku pomocy rodzicom czy dziadkom.

Świadczenia emerytalne dla osób w wieku poprodukcyjnym stanowią istotną część ochrony socjalnej realizowanej przez państwo. Podstawowym zadaniem systemów emerytalnych jest zabezpieczenie beneficjentów przed ryzykiem niedostatku w okresie starości. Obecnie polityka społeczna realizowana przez większość państw nastawiona jest na zapewnienie seniorom źródła dochodów, zwłaszcza poprzez urzeczywistnienie zasady redystrybucji dóbr. Zabezpieczenie ryzyka starości przejawia się przede wszystkim w formie wypłacania świadczeń (emerytur, rent, jak również innych wypłat realizowanych w ramach pomocy społecznej), a także umożliwienie dostępu do systemu opieki zdrowotnej. Działania takie zmierzają do wspierania lub zastępowania, choć w ograniczonym zakresie, rodziny w jej funkcjach opiekuńczych. Taka forma organizacji sprawia, że odpowiedzialność za opiekę nad seniorami spoczywa na społeczeństwie, a nie na osobach, które byłyby do niej zobowiązane z uwagi na więzi rodzinne.

Omawiana sytuacja przynosi konsekwencje w postaci zaburzenia naturalnej solidarności międzypokoleniowej występującej w rodzinach, jak również w całych społeczeństwach. Zmiany relacji pomiędzy poszczególnymi grupami określonymi według kryteriów ekonomicznych, zwłaszcza między osobami młodymi a seniorami, powodują przekształcenia funkcjonalne. Sprawiają one, że zmieniają się oczekiwania, role, aspiracje i perspektywy osób należących do danego pokolenia. Dodatkowo zmiany demograficzne wpływają na nierówności w zakresie intergeneracyjnych transferów.

Nadto w związku ze wzrostem aktywności zawodowej kobiet oraz mobilnością przestrzenną rodzin i poszczególnych ich członków, opieka nad osobami starszymi rzeczywiście bywa dla osób młodych zbyt dużym obciążeniem. Dbłość o seniorów w rodzinie wymaga przecież nie tylko poświęcenia czasu, ale i generuje koszty.

Takie uwarunkowania stały się przesłanką do rozszerzenia podejmowanych przez państwa zadań socjalnych. W małych rodzinach typu postindustrialnego, których funkcjonowanie opiera się na indywidualizmie i samorealizacji nie ma bowiem miejsca na opiekę nad seniorami. Dlatego coraz częściej funkcja opiekuńcza powierzana jest wyspecjalizowanym w tym obszarze placówkom. Przedstawiony powyżej kontekst skłania poszczególne państwa do wprowadzania rozbudowanego ustawodawstwa w obszarze zabezpieczenia społecznego ryzyka choroby, inwalidztwa, wypadku przy pracy oraz starości.

1.1.3. Opiekuńcze ambicje państwa

1.1.3.1. Państwo dobrobytu – ogólna charakterystyka

Państwo jest instytucją spełniającą szereg zadań i celów, które określają jego ideologiczną rolę. Istnieje wiele klasyfikacji funkcji państwa, wśród nich najczęściej wskazuje się na funkcje: wewnętrzne, zewnętrzne, ekonomiczne, socjalne i edukacyjne⁴³. W literaturze podkreśla się, że „powinnością państwa jest przede wszystkim obrona suwerenności, utrzymywanie zdobyczy narodowych o charakterze kulturalnym i naukowym, zapewnienie społeczeństwu bezpieczeństwa i porządku publicznego, dbłość o sprawne funkcjonowanie urzędów i instytucji państwowych, o zapewnienie edukacji i ochrony zdrowia, udzielanie pomocy i świadczeń społecznych, ochrona środowiska naturalnego itd. Każde z tych zadań wymaga środków rzeczowych i finansowych oraz racjonalnego ich wykorzystania. Są to wydatki o charakterze publicznym. Ich ciężar musi ponieść społeczeństwo, dla którego zresztą wydatki te są przeznaczone. Rola państwa sprowadza się natomiast do stworzenia sprawiedliwego społecznie systemu gromadzenia dochodów publicznych oraz racjonalnego gospodarczo wykorzystania ich na cele publiczne”⁴⁴.

Biorąc pod uwagę przedstawione zadania państwa oraz dokonując analizy celów

⁴³ Por. L. Dubel, A. Korybski, Z. Markwart, *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, Kraków 2002, s. 41.

⁴⁴ D. Lasok, *Zarys prawa Unii Europejskiej*, Toruń 1998, s. 253.

i zaangażowania w ich wypełnianie, wyróżnia się model państwa minimalnego i model państwa maksymalnego. Pierwszy z nich można scharakteryzować odwołując się do koncepcji Adama Smitha. Zakłada ona, że państwo musi spełniać trzy zasadnicze obowiązki: „pierwsze, obowiązek ochrony społeczeństwa przed gwałtem lub inwazją ze strony innych niezależnych społeczeństw; po drugie, jest to obowiązek jak najdalej idącej obrony każdego członka społeczeństwa przed niesprawiedliwością i uciskiem ze strony wszystkich innych członków społeczeństwa, czyli obowiązek ustanowienia prawidłowego wymiaru sprawiedliwości; po trzecie, obowiązek ustanawiania i utrzymywania pewnych urzędów publicznych, których ustanowienie i utrzymywanie nie może nigdy leżeć w interesie jednostki lub niewielkiej liczby jednostek”⁴⁵. Zgodnie z tym założeniem państwo powinno podejmować tylko te funkcje i zadania, które są niezbędne, a jednocześnie nie są możliwe do wykonania samodzielnie przez członków danego społeczeństwa. Takie zadania wymagają bowiem dużego zaangażowania, a często także nakładu środków czy użycia przymusu. Państwo gwarantuje bezpieczeństwo, obronę przed niesprawiedliwością, a także organizuje system instytucjonalny oraz odpowiednie ustawodawstwo w celu egzekwowania i wykonywania swoich podstawowych funkcji. Zadaniem członków społeczeństwa jest natomiast dostarczanie państwu środków finansowych potrzebnych do wprowadzenia w życie jego zasadniczych celów.

Warto zauważyć, że w państwie minimalnym nie ma obowiązku dbania o potrzeby społeczne i socjalne obywateli. W takim modelu nie kształtuje się systemu opieki i nie tworzy się przymusowego mechanizmu redystrybucji dóbr i środków. Koncepcja ta bowiem opiera się na zasadzie ograniczenia funkcji państwa do niezbędnego minimum, czyli do zadań, które są na tyle istotne i kluczowe, że organizacja społeczna nie przetrwałaby bez ich urzeczywistnienia i wdrożenia.

W przeciwieństwie do państwa minimalnego – model państwa maksymalnego charakteryzuje się podejmowaniem wielu zadań i przejmowaniem różnorodnych funkcji. W takiej koncepcji państwo organizuje życie społeczeństwa i wymaga od niego pewnego rodzaju podporządkowania się regułom. Dodatkowo stara się także ingerować w wiele sfer życia i działalności obywateli. W modelu tym państwo aranżuje i sprawuje kontrolę nad gospodarką, przemysłem, edukacją czy ochroną zdrowia. Dbą równocześnie o potrzeby społeczne obywateli, dlatego najczęściej inicjuje utworzenie systemu zabezpieczenia społecznego – jako przymusowej formy redystrybucji oraz ochrony społeczeństwa przed nieprzewidzianym ryzykiem związanym z utratą zdrowia, inwalidztwem, a także przed

⁴⁵ A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów. T. 2*, Warszawa 1954, s. 339-340.

niedostatkiem w okresie starości.

Idea państwa dobrobytu (lub inaczej – państwa o orientacji socjalnej, *welfare state*), to jedna z koncepcji politycznych i ekonomicznych. W piśmiennictwie model ten jest definiowany na wiele sposobów. Można wskazać jednakże, że państwo dobrobytu to takie, które „angażuje się nie tylko w sprawy opieki i pomocy społecznej, ale też w szeroki zakres spraw dotyczących dobrobytu obywateli i mieszkańców. Mające na względzie przede wszystkim wartości takie jak równość i bezpieczeństwo w wymiarze ekonomicznym, które po przełożeniu na konkretne cele stara się osiągać poprzez różnorodne instrumenty oddziaływania pośredniego i bezpośredniego na zachowanie ludzi oraz warunki ich życia”⁴⁶.

Państwo maksymalnie realizuje funkcje socjalną w dwóch obszarach⁴⁷. Ideologicznym, oznaczającym zapewnienie społeczeństwu poczucia sprawiedliwości i równości oraz stworzenie przepływu i redystrybucji środków między osobami lepiej i gorzej sytuowanymi. Poza tym istnieje także płaszczyzna pragmatyczna, na której państwo dba o zaspokojenie podstawowych potrzeb swoich obywateli zapewniając im bezpieczeństwo ekonomiczne na minimalnym chociaż poziomie, a prawa socjalne traktuje jako prawa obywatelskie.

Idea państwa *welfare state* powstała na gruncie teorii dobrobytu oraz teorii sprawiedliwości społecznej. Dobrobyt określa wysoki stan zaspokojenia potrzeb bytowych i kulturowych społeczeństwa. Zależy on w dużej mierze od materialnych zasobów ludności, jego wykładnikiem jest natomiast wielkość dochodu narodowego, który przypada na jednego mieszkańca⁴⁸. Działania podejmowane przez państwo zmierzają do urzeczywistnienia polityki interwencjonizmu. Polegają one głównie na zabezpieczeniu dochodów, opieki zdrowotnej, wykształcenia i potrzeb mieszkaniowych. Istotną cechą jest powszechność i uniwersalizm oferowanych świadczeń⁴⁹.

Państwo dobrobytu w celu zapewnienia satysfakcji społeczeństwa z prowadzonego życia podejmuje wysiłki związane z zabezpieczeniem swoich obywateli przed ryzykami związanymi z funkcjonowaniem gospodarki rynkowej, zwłaszcza przed niebezpieczeństwem utraty pracy lub wypadków losowych, choroby czy inwalidztwa. Państwo osiąga te cele poprzez odpowiednie ustawodawstwo oraz działalność szeregu

⁴⁶ R. Szarfenberg, *Państwo opiekuńcze – krótkie wprowadzenie*, s. 4, http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/panstwo_opiekuncze.pdf, (dostęp: 23.11.2017).

⁴⁷ Por. L. Dziewięcka-Bokun, *Systemowe determinanty polityki społecznej*, Wrocław 2000, s. 131.

⁴⁸ Por. L. Jodkowska, *Państwo opiekuńcze w Polsce i w Niemczech*, Warszawa 2009, s. 22.

⁴⁹ Por. A. Dylus, *Zmienność i ciągłość. Polskie transformacje ustrojowe w horyzoncie etycznym*, Warszawa 1997, s. 88.

instytucji wyspecjalizowanych w świadczeniu usług w zakresie zaspokajania potrzeb społecznych i socjalnych.

Pojęcie sprawiedliwości społecznej w generalnym założeniu jest zastosowaniem sprawiedliwości rozdzielczej, czyli redystrybucji. Poprzez takie działania próbuje się w społeczeństwie zrealizować zasadę solidarności i braterstwa z osobami o gorszej pozycji materialnej, których sytuacja wynika zwłaszcza z powodów niezawinionych lub przesłanek losowych. Rozpatrując sprawiedliwość społeczną z punktu widzenia chrześcijańskiego personalizmu należy wskazać, że jej celem jest akceptacja godności każdego człowieka jako osoby. Dlatego można stwierdzić, że zadaniem sprawiedliwości społecznej jest oddanie każdemu tego, co mu się należy jako człowiekowi z racji jego niezbywalnej godności⁵⁰.

Solidarność to „mocna i trwała wola angażowania się na rzecz dobra wspólnego, czyli dobra wszystkich i każdego, wszyscy bowiem jesteśmy naprawdę odpowiedzialni za wszystkich”⁵¹. Podkreślenia wymaga, że u podstaw państwa dobrobytu znajduje się potrzeba instytucjonalnej pomocy słabszym i zaspokojenie podstawowych potrzeb w celu zagwarantowania odpowiedniego poziomu życia. Dlatego cechą charakterystyczną takiego modelu jest eliminowanie ubóstwa oraz wyrównywanie szans i warunków życia społeczności⁵². W tym znaczeniu ważną rolę odgrywa solidarność społeczna i międzypokoleniowa, która stanowi podstawę do wdrożenia w życie zasad systemu redystrybucyjnego.

Jednakże państwo dobrobytu, poza zadaniami z zakresu polityki społecznej (świadczenia i ubezpieczenie społeczne, zagwarantowanie dochodów minimalnych) oraz gospodarki (zwalczanie bezrobocia, interwencjonizm) ma także zadania o charakterze ustrojowym. Powinno ono bowiem mieć na względzie umocnienie demokracji oraz zapobieganie wszystkim możliwym formom dyskryminacji – bez względu na ich przesłanki.

Wskazać należy na obecne w literaturze⁵³ teorie powstania i ewolucji państwa dobrobytu. Wśród nich wyróżnia się cztery koncepcje. Zgodnie z pierwszą – rozwoju społecznego i modernizacji, państwo dobrobytu rozwija się jako sposób na rozwiązanie problemów społecznych spowodowanych procesami gospodarczymi, takimi jak: budowanie kapitalizmu, gospodarki rynkowej, urbanizacja, industrializacja. Druga teoria – politycznej

⁵⁰ Por. P. Wróbel, *Wyznaczniki ekonomiczne sprawiedliwości społecznej w Polsce*, „Studia Socialia Cracoviensia” 2013 nr 2, s. 128.

⁵¹ Jan Paweł II, *Encyklika „Sollicitudo rei socialis”*, Watykan 1987, nr 38.

⁵² Por. K. Zamorska, *Prawa społeczne jako program przebudowy polityki społecznej*, Wrocław 2010, s. 77.

⁵³ Por. R. Szarfenberg, dz. cyt., s. 5.

integracji i budowania państwa, rozpatruje politykę społeczną jako stosowany przez władzę mechanizm kontroli społecznej, szukania legitymizacji i budowania tożsamości. Stanowi to element rządzenia państwem i zdobywania poparcia dla partii rządzącej, jak również wspierania solidarności społecznej i równości wobec prawa. Według trzeciej teorii państwo ma zaspokajać potrzeby i zarządzać ryzykiem socjalnym. Dlatego niezwykle istotne znaczenie ma przeświadczenie, że państwo dobrobytu powinno zaspokajać podstawowe potrzeby kolektywne i indywidualne swoich obywateli. Powinno również zabezpieczać ich w razie trwałej lub czasowej niezdolności do pracy, zwłaszcza, jeśli występuje ona z powodów niezawinionych lub losowych. Takiej ochrony przed ryzykiem socjalnym nie jest w stanie zagwarantować rynek, zatem zgodnie z tą teorią państwo powinno stworzyć odpowiednie instytucje, których zadaniem będzie udzielanie wsparcia osobom, które z niezależnych od siebie przyczyn znalazły się w trudnej sytuacji. Czwarta teoria odwołuje się do polityki klasowej i zasady redystrybucji. Zakłada ona, że rozwój państwa dobrobytu wiąże się z ochroną praw pracowników, a w późniejszym okresie także z powstaniem partii socjaldemokratycznych oraz związków zawodowych, które w swoich postulatach uwzględniały większe przywileje dla pracowników. Partie te, po osiągnięciu władzy kształtowały system ochrony praw socjalnych i mechanizm zabezpieczenia społecznego, tworząc podwaliny pod rozwój państw dobrobytu.

Powstanie państwa *welfare state* uzależnione zostało od osiągnięcia dwóch podstawowych założeń⁵⁴. Jako pierwsze wymienia się przeciwdziałanie ubóstwu, ograniczanie wykluczenia społecznego oraz rozdzielnictwo dochodów i dóbr. Drugi cel państwa dobrobytu to wprowadzenie ubezpieczeń oraz systemów, które umożliwiają redystrybucję podczas cyklu życia jednostek. Innymi słowy, można powiedzieć, że powstało ono po to, aby ograniczać niedostatek obywateli oraz zagwarantować ochronę ubezpieczonych i rozłożyć konsumpcję w cyklu życia jednostek tworzących społeczeństwo. Zasadniczym zagadnieniem jest to, aby stworzyć taki państwowy, obowiązkowy system instytucjonalny, który ograniczy bieżącą konsumpcję ubezpieczonego z myślą o jego potrzebach w okresach niezdolności do pracy. Taki mechanizm ma na celu stworzenie poczucia bezpieczeństwa poprzez zagwarantowanie obywatelom dobrobytu w przyszłości.

Pomimo niewątpliwych korzyści, jakie społeczeństwu przynosi funkcjonowanie państwa dobrobytu, spotkało się ono także ze sporą krytyką, zwłaszcza wśród ekonomistów, ale również filozofów czy w nauczaniu społecznym Kościoła. Uzewnętrzniane głosy niezadowolenia nasilały się wraz z rozwojem państwa dobrobytu oraz proporcjonalnie

⁵⁴ Por. N. Barr, *Państwo dobrobytu jako skarbonka. Informacja, ryzyko, niepewność a rola państwa*, Warszawa 2010, s. 19-20.

do zajmowania przez nie kolejnych sfer życia publicznego i prywatnego. Główne argumenty stosowane przeciwko państwom ukierunkowanym socjalnie skupione są wokół spraw finansowych. Dotyczą kosztów utrzymywania systemów socjalnych, a więc dylematu ogromnego obciążenia fiskalnego, jakie generuje ich powstanie oraz utrzymanie.

Dodatkowo wskazuje się, że państwo dobrobytu dąży do samozagłady z uwagi na fakt, że wprowadzanie tak wielu możliwości wsparcia obywateli powoduje wzrost oczekiwań i żądań poszczególnych grup społecznych. Ponadto kolejne programy oznaczają nadmierny rozrost instytucji pomocowych, a także – dalej idący skutek w postaci patologicznego rozrostu administracji i biurokracji. Podkreśla się również, że zdarzają się sytuacje, w których pomoc otrzymują osoby, które wcale jej nie potrzebują. Jednocześnie okazywanie przez państwo nadmiernego wsparcia dla potrzebujących często krytykowane jest z uwagi na potęgowanie ich bezradności. Wskazuje się ponadto, że zapewniając ochronę w razie zaistnienia nieprzewidzianych ryzyk, ogranicza się długoterminową przezorność obywateli, a stan może w przyszłości doprowadzić do wzrostu ubóstwa⁵⁵.

Niejednokrotnie podkreśla się, że państwo ma prawo, a nawet i obowiązek zainterweniować w te dziedziny gospodarki, które wymagają wsparcia. Jednak ta „zastępcza” pomoc powinna być ograniczona oraz uzasadniona istotnymi, społecznymi potrzebami. Nadużywanie interwencjonizmu może bowiem okazać się szkodliwe zarówno dla wolności gospodarczej, jak i obywatelskiej. Podkreśla się, że państwo dobrobytu pozbawia jednostki kreatywności, wolnej inicjatywy i odpowiedzialności. Nadmierny interwencjonizm powoduje dodatkowo utratę ludzkich energii oraz rozrost publicznych struktur, które generują niepotrzebne koszty⁵⁶. W takiej sytuacji rozwiązaniem mogłoby być położenie szczególnego akcentu na odtworzenie więzi społecznych oraz solidarności międzyludzkiej. Instytucjonalne formy solidaryzmu prowadzą bowiem do depersonalizacji relacji między potrzebującymi a osobami udzielającymi wsparcia⁵⁷.

Dezaprobata wobec państwa dobrobytu skupia się na trzech zasadniczych zagadnieniach. Po pierwsze, wskazuje się na niewłaściwe oddziaływanie na rynek i gospodarkę. Podkreśla się, że przerost instrumentów socjalnych prowadzi do wzrostu obciążeń podatkowych oraz składek na cele społeczne, a to z kolei stawia podmioty gospodarcze w gorszej pozycji konkurencyjnej. Wysoki stopień redystrybucji dochodów

⁵⁵ Por. A. Kokoszkiwicz, *Opieka społeczna jako zadanie państwa. Studium teoretycznoprawne*, Lublin 2015, s. 74.

⁵⁶ Por. Jan Paweł II, *Encyklika „Centesimus annus”*, Watykan 1991, nr 48.

⁵⁷ Por. A. Dylus, *Reforma państwa społecznego. Przebudowa strukturalna i przemiana mentalno-moralna*, w: F. Kampka, C. Ritter (red.), *Jan Paweł II, „Centesimus annus”. Tekst i komentarze*, Lublin 1998, s. 187-188.

powoduje dodatkowo wzrost deficytu budżetowego i osłabienie koniunktury gospodarczej. Dlatego państwa, które chcą pozostawać konkurencyjne powinny ograniczać wydatki na świadczenia społeczne i socjalne. Jako inny powód do krytyki wskazuje się na pozbawienie społeczeństwa przezorności i zapobiegliwości. Zabezpieczenie ryzyk zniechęca do odkładania odpowiednich środków finansowych na przyszłość, a to z kolei osłabia skłonność i zdolność do oszczędzania oraz do inwestycji. Kolejny ważny argument przeciwko państwu dobrobytu skupia się na solidarności względem członków rodziny. Wskazuje się mianowicie, że świadomość zabezpieczenia zorganizowanego przez państwo powoduje, że rodzina czuje się zwolniona z obowiązku opieki. W związku z tym dochodzi do zastąpienia więzi rodzinnych instytucjonalną opieką⁵⁸.

1.1.3.2. Powstanie państwa dobrobytu w Europie

Rewolucja przemysłowa przyniosła ogromne zmiany w wielu dziedzinach życia publicznego oraz prywatnego. Spowodowała między innymi przeobrażenia w zakresie technologii i procesu produkcji, w sferze nauki oraz kultury. Rozpoczęła etap odchodzenia od gospodarki opartej na rolnictwie i chałupnictwie, znacznie przyspieszyła także rozwój przemysłu, który sprawił, że małe zakłady i warsztaty rzemieślnicze zaczęły zastępować dużymi fabrykami. Zmiany te skutkowały istotnym wzrostem produktywności i wydajności pracy, a następnie także – znacznym ożywieniem gospodarczym.

Rewolucja przemysłowa przyczyniła się do upadku rzemiosła miejskiego, które od XI w. zorganizowane było w formie cechów. Zrzeszały one przedstawicieli wszystkich możliwych profesji, posiadały własne prawa, przywileje oraz systemy wzajemnej samopomocy. Realizując zasadę solidarności udzielano pomocy w razie zaistnienia wypadków losowych. Wsparcie to wypłacane było ze składek rzemieślników, a zapomogi kierowane były do innych członków cechu, a także do wdów i sierot⁵⁹. Rozwój przemysłu, handlu i migracje do miast spowodowały wzrost konkurencji oraz pojawienie się nowych usług. Oznaczało to marginalizację rzemiosła i sukcesywny spadek znaczenia organizacji cechowych, którym coraz trudniej było działać w nowych warunkach. Konsekwencją tej sytuacji był także upadek paternalistycznego, rzemieślniczego systemu samopomocy. Załamanie systemu opiekuńczego, który organizowany był wewnątrz cechów oznaczał

⁵⁸ Por. S. Golinowska, *Przyszłość państwa opiekuńczego i systemu zabezpieczenia społecznego*, s. 1-2, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/kierunki/golinowska.pdf>, (dostęp: 24.11.2017).

⁵⁹ Por. E. Kaczyńska, K. Piesowicz, *Wykłady z powszechnej historii gospodarczej (od schyłku średniowiecza do I wojny światowej)*, Warszawa 1997, s. 44-45.

natomiast konieczność zapewnienia nowych form zabezpieczenia dla osób dotkniętych zdarzeniami losowymi.

Dynamiczny rozkwit przemysłu przyniósł ogromne zyski i dobrobyt. Jednakże nie wszyscy skorzystali na rozwoju gospodarczym, jego beneficjentów było niewielu. Dochody płynące ze wzrostu wydajności wpływały głównie do przedsiębiorców, właścicieli nowych fabryk oraz bankierów. Pracownicy nie partycypowali w zyskach, do których sami uprzednio się przyczynili.

Szybko ujawniły się duże dysproporcje pomiędzy bogatymi właścicielami a biednymi robotnikami, którzy z czasem stawali się coraz bardziej ubodzy na tle rosnącego bogactwa pracodawców. Podczas gdy osoby zamożne żyły w luksusie i przepychu, egzystencja pracowników – często wyzyskiwanych w fabrykach w celu osiągnięcia maksymalnej wydajności pracy, była nędzna. Taki stan faktyczny coraz bardziej uwypuklał nierówności między klasami społecznymi, a dodatkowo wskazywał na bardzo niesprawiedliwy podział wyprodukowanych dóbr. Stale rosnące dysproporcje między bogatymi i ubogimi musiały stać się przedmiotem niezadowolenia. Przedsiębiorcy zaczęli się obawiać rewolucji, która mogłaby zagrozić ich majątkom. Dało to sygnał, aby dostrzec problemy oraz podjąć odpowiednie kroki zmierzające do ich rozwiązania.

Potrzeby społeczne i różne ryzyka występują w każdej społeczności. Przeciwdziałanie im jest jednym z najtrudniejszych i najpoważniejszych zadań, jakie stoją przed państwem. Dlatego też opracowywane są różnorodne systemy, które mają przeciwdziałać ryzykom społecznym i gospodarczym. Jednym z największych wyzwań jest stworzenie oraz ukształtowanie systemu zabezpieczenia społecznego w taki sposób, aby jak najskuteczniej ochraniał obywateli przed różnego rodzaju niebezpieczeństwami losowymi.

Kwestie społeczne stały się przedmiotem politycznego zainteresowania po Wielkiej Rewolucji Francuskiej⁶⁰. Nasiliła się następnie podczas procesu industrializacji. Późne włączenie problemów społecznych w pole działań politycznych nie wynikało z tego, że wcześniej nie istniały ryzyka, takie jak: bieda, starość, choroby czy wypadki. Zagrożenia te istnieją bowiem od zawsze. Jednak nowoczesne pojmowanie kwestii społecznych, które pojawiło się pod koniec XVIII w., bazuje na przekonaniu, że takie problemy powinny przestać być akceptowane jako coś nieuchronnego – coś, co po prostu istnieje. Nowe podejście traktuje te ryzyka jako pewne ułomności, które mogą być zmienione poprzez aktywność społeczną i jako takie powinny stać się polem politycznego działania w celu ich konkretyzacji, regulacji i kontroli prawnej. Dodatkowo podkreśla się, że postawienie

⁶⁰ Uznano wówczas pomoc dla osób ubogich ze środków publicznych jako jedno z zadań państwa. Zasada ta znalazła urzeczywistnienie we francuskiej konstytucji.

problemów społecznych w centralnym punkcie politycznego zainteresowania jest także następstwem oświecenia i zakończenia rewolucji mieszczańskich. Ich dostrzeżenie jest poniekąd wynikiem wyartykułowanego prawa do wolności, równości i własności⁶¹. W takich warunkach udało się stworzyć pierwsze powszechne, państwowe formy zabezpieczenia społecznego. Ich cechą charakterystyczną był ścisły związek z pracą zarobkową oraz statusem pracownika.

Przyjmuje się, że powstanie państwa dobrobytu ma swoje źródło w nawarstwieniu się wielu sprzeczności klasowych i konfliktów w ustroju kapitalistycznym na przełomie XIX i XX w. Kolejnymi przesłankami, które wpłynęły na jego stworzenie były społeczne i ekonomiczne następstwa obu wojen światowych oraz generalny kryzys kapitalizmu i rozwój idei socjalistycznych⁶². Nic dziwnego, że jednym z celów, jakie stawiali przed sobą twórcy *welfare state* było właśnie powstrzymanie rosnącej popularności idei socjalizmu.

Początki znanego obecnie państwa dobrobytu sięgają XIX w. Jego założenia wprowadził w życie pruski kanclerz Otto von Bismarck. Powstało ono jako nowa forma ustroju ekonomicznego i określone zostało przez jego autora jako „narodowy socjalizm”. Podwaliny nowego porządku stanowić miało wprowadzenie przymusowych, państwowych systemów zabezpieczenia: emerytalnego, opieki medycznej, ubezpieczeń od nieszczęśliwych wypadków oraz bezrobocia⁶³. Ustrój ten powstał jako forma złagodzenia nierówności i wyzysku, a jego fundamentalnym celem było osiągnięcie wzrostu gospodarczego dzięki ustabilizowaniu sytuacji społecznej⁶⁴.

Jednakże to nie szerząca się bieda i trudna sytuacja rodzin wpłynęła na powstanie nowych form zabezpieczenia społecznego w Prusach. Kluczowym czynnikiem było ukształtowanie się nowej klasy społecznej – proletariatu, który rozwinął się w procesie industrializacji. Jego istnienie oraz artykułowanie przez rzesze robotników różnorodnych problemów społecznych było uważane za ogromne niebezpieczeństwo dla monarchii. Zmiany dokonane w państwie przez kanclerza Bismarcka były wyrazem przekonania, że zapewnienie dobrobytu jest jednym z obowiązków władzy, a ludzie nie powinni być pozostawieni sami z trudnościami natury losowej. Ważnym osiągnięciem w tej dziedzinie było wprowadzenie systemu ubezpieczeń społecznych. Warto odnotować, że ubezpieczenie nie dotyczyło całego społeczeństwa, a jedynie osób pracujących. W ten sposób Bismarck

⁶¹ Por. T. Geisen, *Państwo socjalne w okresie modernizmu. O powstaniu systemów zabezpieczenia społecznego w Europie*, w: K. Kraus, T. Geisen (red.), *Państwo socjalne w Europie. Historia – Rozwój – Perspektywy*, Toruń 2005, s. 33-34.

⁶² Por. A. Michalewski, *Ekonomia dobrobytu. Prezentacja i próba analizy*, Warszawa 1972, s. 205-206.

⁶³ Por. T. G. Palmer, *Państwo opiekuńcze – Kosztowne złudzenie*, Warszawa 2014, s. 58.

⁶⁴ Por. L. Jodkowska, dz. cyt., s. 7.

zamierzał osiągnąć dwa cele. Oprócz objęcia ubezpieczeniem części ludności, chciał także doprowadzić do rozbicia rosnącego w siłę ruchu socjaldemokratycznego⁶⁵.

Państwem, które równie wcześnie zainteresowało się tą tematyką była Anglia. Tam ustawy o tematyce społecznej powstawały już w XVI w. Stworzono wówczas pierwszy w Europie akt prawny traktujący o pomocy biednym, tzw. *ustawę o ubogich*. Zgodnie z jej zasadami pomoc osobom w trudnej sytuacji miała być udzielana na poziomie lokalnym. W XVIII w. podjęto próbę reformy tej ustawy. Wprowadzono zmiany dotyczące finansowania świadczeń i obowiązkiem pokrycia kosztów obarczono państwo. Dodatkowo modyfikacje miały na celu ograniczenie liczby osób korzystających z opieki. Przyjęto bowiem zapis, który nakładał obowiązek odesłania beneficjentów, którzy nie zamieszkiwali w żadnej z instytucji pomocowej, do specjalnie utworzonych „domów pracy”. W nich musieli oni udowodnić swoją gotowość i chęć do świadczenia pracy. Kolejną zmianą było istotne ograniczenie uprawnień dla osób, które korzystały ze wsparcia. Cel takich regulacji był oczywisty – miały one urzeczywistnić zasadę, że beneficjenci pomocy społecznej zajmują w społeczeństwie gorszą pozycję, a otrzymywanie pomocy ze strony państwa to oznaka słabości i ułomności człowieka. Na kształt rozwiązań kwestii społecznej w Anglii w wieku XIX i na początku XX wpływ miała przede wszystkim doktryna liberalna, w myśl której państwo nie powinno ingerować w mechanizmy rządzące wolnym rynkiem⁶⁶.

Przedstawione państwa jako jedne z pierwszych wprowadziły ustawodawstwo obejmujące kwestie społeczne oraz podjęły trudne zadanie uregulowania instytucjonalnej pomocy dla osób, które zagrożone były ryzykiem ubóstwa, inwalidztwa czy starości. Takie działania stanowiły podstawę rozwoju państw dobrobytu w Europie.

1.1.3.3. Rozwój państwa dobrobytu po drugiej wojnie światowej

Choć – jak już wspomniano – zręby państwa dobrobytu powstały znacznie wcześniej, kształtowały się mianowicie od okresu oświeconego absolutyzmu, prawdziwy jego rozwój i szeroką ekspansję obserwujemy szczególnie po drugiej wojnie światowej. Był to okres, w którym państwa i społeczeństwa musiały odpowiedzieć na nowe wyzwania związane z odbudową zniszczeń, jakie przyniosły działania wojenne. Nadto zaczęły wtedy narastać różnorodne problemy społeczne, którym starano się zaradzić tworząc

⁶⁵ Por. V. Zieglmayer, *Państwo socjalne w Niemczech: zmiana systemu?*, w: K. Kraus, T. Geisen (red.), dz. cyt., s. 86-87.

⁶⁶ Por. T. Scharf, *Polityka społeczna w Wielkiej Brytanii: od ustawy o ubogich do „trzeciej drogi”*, w: K. Kraus, T. Geisen (red.), dz. cyt., s. 61-62.

rozbudowane, państwowe mechanizmy zabezpieczenia ryzyka.

W tym okresie model państwa dobrobytu oraz postulaty zapewnienia praw socjalnych i stworzenia systemu zabezpieczenia społecznego zaczynają być wskazywane w dokumentach o zasięgu międzynarodowym. W 1941 roku prezydent Stanów Zjednoczonych i premier Wielkiej Brytanii podpisali deklarację nazwaną Kartą Atlantycką⁶⁷. Znalazł się w niej zapis stanowiący o nawiązaniu ścisłej współpracy między narodami w zakresie gospodarczym w celu zapewnienia poprawy warunków pracy, postępu gospodarczego oraz zagwarantowania bezpieczeństwa społecznego.

Wśród postulatów Karty Narodów Zjednoczonych (1945 r.) znajduje się rozdział IX stanowiący o międzynarodowej współpracy gospodarczej i społecznej. Art. 55 tego dokumentu w sposób jednoznaczny wskazuje, że Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ) popiera działania państw zmierzające do podniesienia stopy życiowej, podjęcia kroków w celu zapewnienia pełnego zatrudnienia, osiągnięcia warunków postępu i rozwoju gospodarczego oraz zagwarantowania bezpieczeństwa społecznego⁶⁸.

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 1948 r. to kolejny istotny dokument o zasięgu międzynarodowym, który w swojej treści nakłada na państwa członkowskie powinność utworzenia systemu zabezpieczenia społecznego chroniącego obywateli przed niezawinionym ryzykiem. W art. 22 dokumentu znajduje się zapis: „Każda osoba jako członek społeczeństwa ma prawo do zabezpieczenia społecznego, jak również jest uprawniona do urzeczywistnienia, dzięki wysiłkowi krajowemu i współpracy międzynarodowej, jej praw gospodarczych, socjalnych i kulturalnych, niezbędnych dla jej godności oraz dla swobodnego rozwoju jej osobowości.”⁶⁹

Poza międzynarodowymi regulacjami, wiele państw po drugiej wojnie światowej zaczęło umieszczać w aktach prawnych zapisy o zapewnieniu obywatelom praw socjalnych. Kształtował się w ten sposób system obowiązkowego zabezpieczenia społecznego mający na celu redystrybucję dochodów, a w konsekwencji – prototyp państwa maksymalnego.

Po drugiej wojnie światowej wspomniany model zaczyna dominować w Europie Zachodniej. Jako przykład tego trendu można wskazać politykę rządu Partii Pracy określoną w roku 1945 jako *welfare state*. Uznano wtedy, że jednym z podstawowych obowiązków państwa jest zapewnienie obywatelom „dobrobytu fizycznego

⁶⁷ Por. *Karta Atlantycka*, punkt piąty, <https://polskiedzieje.pl/teksty-zrodlowe/karta-atlantycka.html>, (dostęp: 24.11.2017).

⁶⁸ Por. *Karta Narodów Zjednoczonych*, art. 55, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1945.html>, (dostęp: 24.11.2017).

⁶⁹ *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka*, art. 22, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1948.html>, (dostęp: 24.11.2017).

i cywilizacyjnego”. Prowadzenie takiej polityki miało swoją genezę w doświadczeniach wielkiego kryzysu w latach trzydziestych XX w.⁷⁰ Jego skutki gospodarcze i społeczne, zwłaszcza ogromna skala bezrobocia i rosnące wraz z nią ubóstwo, wpłynęły na decyzję o zmianie, stosowanego do tej pory, gospodarczego modelu państwa minimalnego. Pojawiające się wówczas dodatkowe problemy społeczne sprowokowały dyskusję o kształcie nowych regulacji dotyczących zabezpieczenia ryzyk socjalnych.

Przyjmując państwo dobrobytu jako dominujący model na Zachodzie Europy uznano, że rozszerzenie praw społecznych i troska o zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych obywateli doprowadzi do urzeczywistnienia zasady równości praw osobistych i politycznych. Wskazuje się⁷¹, że takie podejście wynikało głównie z bardzo szybkiego rozwoju państw po drugiej wojnie światowej. Wzrost gospodarczy generował nadwyżkę środków publicznych, którą państwa przeznaczały na rozszerzenie systemu zabezpieczenia społecznego oraz zwiększenie dostępności środków dla beneficjentów. Wpłynęło to na znaczną rozbudowę *welfare state*. W tym czasie istotnie wzrosły państwowe wydatki socjalne. Dodatkowo, w miarę jak zwiększał się zakres pomocy dla potrzebujących, rosły również oczekiwania obywateli. W związku z tym wciąż mnożyły się koszty utrzymania państwa dobrobytu – czyli realizacji wszystkich jego zadań.

Kształt systemu ochrony ryzyka społecznego w państwach Europy Środkowej i Wschodniej przed drugą wojną światową oparty był na wzorach zaczerpniętych z Niemiec, Monarchii Habsburskiej oraz Rosji. Mechanizmy te składały się z trzech zasadniczych gałęzi: znacznie rozbudowanych ubezpieczeń społecznych dla robotników, oddzielnego systemu świadczeń dla urzędników państwowych oraz różnorodnych zasiłków i zapomóg dla biednych⁷². Rozbudowany zakres pomocy oznaczał, że wydatki budżetu państwa na wypłatę wszystkich świadczeń były ogromne.

Skutkiem drugiej wojny światowej było rozwinięcie się komunistycznego modelu państwa dobrobytu w Europie Środkowej i Wschodniej. Wskazuje się⁷³, że typowy dla tych krajów system *welfare state* charakteryzował się trzema elementami. Przede wszystkim zachowano pewne rozwiązania istniejące w okresie międzywojennym, lecz w nowej – odtworzonej formie, dostosowanej do innych warunków oraz po części – rozbudowanej. Poza znanymi z przeszłości rozwiązaniami, dodawano nowe instytucje i systemy wsparcia.

⁷⁰ Por. H. Izdebski, *Historia myśli politycznej i prawnej*, Warszawa 2007, s. 213.

⁷¹ Por. M. Książkowski, *Półwiecze polityki społecznej w Polsce. Od quasi monopolu państwa do paternalistyczno-rynkowej hybrydy*, w: A. Rączaszek (red.), *60 lat polityki społecznej w Polsce*, Katowice 2006, str. 107-109.

⁷² Por. T. Inglot, *Welfare states w Europie Środkowo-Wschodniej w latach 1919-2004*, Warszawa 2010, s. 45.

⁷³ Por. tamże, s. 47-49.

Najważniejszą zmianą w tej dziedzinie był zakres finansowania świadczeń. W państwach Europy Środkowo-Wschodniej wdrożono bowiem zasadę redystrybucji. Poza tym wprowadzono dopłaty do mieszkań, promowano politykę pełnego zatrudnienia, a zmiany objęły także służbę zdrowia, którą upaństwowiono. W końcu trzecią cechą omawianych tu systemów było importowanie do państw Europy Środkowej i Wschodniej sowieckich metod i schematów, głównie w zakresie stalinowskiego systemu kontroli i administrowania polityką społeczną w ramach centralnego planowania oraz monopolistycznego nadzoru.

Z historycznej perspektywy wyróżnia się kilka etapów ewolucji *welfare state* oraz polityki społecznej. Pierwszy etap rozpoczynający się w latach osiemdziesiątych XIX w. to początek i rozwój koncepcji państwa dobrobytu. Był to okres o tyle istotny, że nastąpił wówczas zwrot w myśleniu o gospodarce, polityce oraz o zabezpieczeniu i współodpowiedzialności społecznej. Drugi etap rozwoju przypada na lata trzydzieste, czterdzieste i początek lat pięćdziesiątych XX w. W tym okresie trzeba zwrócić uwagę na dwa wydarzenia, które skutkowały wywołaniem lub pogłębianiem się kwestii społecznej, mianowicie – kryzys gospodarczy oraz druga wojna światowa. Prowokowało to konieczność przeorganizowania funkcjonujących do tej pory systemów pomocowych. Nowe okoliczności przyspieszyły strukturyzację oraz instytucjonalizację polityki społecznej realizowanej przez państwa. Dały one początek mechanizmom znanym obecnie w zakresie ochrony ryzyka starości, choroby, inwalidztwa czy niezawinionej utraty pracy. Etap ten stanowił mocne zakorzenienie się modelu państwa dobrobytu w Europie. Początek kolejnej fazy rozwoju *welfare state* przypada na połowę lat pięćdziesiątych; był to okres ekspansji zarówno podmiotowej, jak i przedmiotowej. Powstały wówczas nowe rodzaje świadczeń społecznych, które z czasem zaczęły obejmować coraz większy krąg beneficjentów⁷⁴.

Rozszerzenie zakresu prowadzenia polityki społecznej przez poszczególne kraje skutkowało zwiększeniem kosztów funkcjonowania państwa dobrobytu. Nowe przywileje w połączeniu z rozszerzonym zakresem świadczeń i zwiększeniem liczby świadczeniobiorców oznaczały stałe zapotrzebowanie na środki finansowe, które przeznaczano na realizację polityki społecznej. Ogromne wydatki spowodowały konieczność poszukiwania nowych źródeł dochodu. Jednocześnie sprowokowało to dyskusję o przyszłości państwa dobrobytu, a także o granicach instytucjonalnej pomocy udzielanej ze środków publicznych, zwłaszcza w odniesieniu do finansowych oraz administracyjnych możliwości państwa.

⁷⁴ Por. L. Dziewięcka-Bokun, *Systemowe determinanty polityki społecznej*, dz. cyt., s 55-65.

1.1.4. Rozwój idei praw człowieka

Jedną z przyczyn ewolucji systemu emerytalnego oraz instytucjonalnej ochrony ryzyka społecznego była intensyfikacja świadomości uprawnień związanych z prawami człowieka. Związek między formami zabezpieczenia społecznego a godnością ludzką i koncepcją praw człowieka jest oczywisty i nierozzerwalny oraz na tyle dobitny, że wzrost poczucia doniosłości w zakresie ochrony praw człowieka spowodował także zmiany w dziedzinie polityki społecznej prowadzonej przez poszczególne państwa.

W literaturze nie wykształciła się jednolita definicja praw człowieka. Często podkreśla się natomiast, że są to pewnego rodzaju swobody czy przywileje. Ich zadaniem jest ochrona wartości, które uważane są za dobra; wynikają one z godności osoby ludzkiej, a gwarantowane są przez jakiś system normatywny. „Prawa człowieka przysługują każdemu człowiekowi bez względu na przynależność państwową czy pozycję społeczną. Traktuje się je jako przyrodzone i niezbywalne prawa jednostki, takie jak: prawo do życia, wolność osobista, własność, równość, bezpieczeństwo”⁷⁵. „Prawa człowieka wskazują na to, co się człowiekowi należy na mocy zasady sprawiedliwości. Z tej racji prawa te są nazywane prawami naturalnymi, wrodzonymi, niezbywalnymi, nienaruszalnymi, zawsze i wszędzie ważnymi”⁷⁶.

Od kategorii praw człowieka odróżnić należy prawa obywatelskie. Sformułowano je po raz pierwszy we Francuskiej Deklaracji Praw Człowieka z 1789 r. Nie powstała do tej pory legalna definicja praw obywatelskich. Jednak bez wątpienia mają one charakter publiczny i kształtują głównie stosunki między państwem i obywatelem. Podkreśla się też, że ich cechą jest swego rodzaju uprawnienie jednostek do oddziaływania na państwo⁷⁷.

Kształtowanie się i rozwój koncepcji praw człowieka było procesem wielowymiarowym i wieloetapowym. W poszczególnych okresach te kategorie praw przynależnych osobie ludzkiej traktowano i definiowano inaczej. Genezy praw człowieka można szukać już w starożytności.

Filozofowie w starożytnej Grecji zaczęli dostrzegać i głosić, że każdej jednostce przysługują pewne prawa przyrodzone i niezbywalne. Wskazywali, że ich naturalny charakter może nawet usprawiedliwiać nieposłuszeństwo wobec władzy, kiedy prawa te są w jakiś sposób łamane lub zakłócanie. Stoicy okresu rzymskiego podkreślali natomiast istotną rolę godności ludzkiej i postulowali potrzebę jej zachowania. Jako walor i atut

⁷⁵ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 446.

⁷⁶ J. Tischner, *Prawa człowieka z katolickiej perspektywy*, w: E. Łabęcka (red.), *Szkola Praw Człowieka. Teksty wykładów*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 1998, z. 1, s. 30.

⁷⁷ Por. B. Banaszak, *Prawa jednostki i systemy ich ochrony*, Wrocław 1995, s. 7.

zaczęli oni przedstawiać wolność umysłu każdej jednostki, którą można było osiąść, ale też i stracić. Pierwszy raz zwrócono wówczas uwagę, że każdy człowiek w swej istocie jest równy⁷⁸.

Jednakże analizując przedstawione powyżej poglądy należy mieć na uwadze, że zarówno w starożytnej Grecji, jak i w Rzymie status człowieka wolnego, a także przywileje jemu należne, warunkowało posiadanie obywatelstwa, przynależności stanowej oraz statusu rodzinnego⁷⁹. Dlatego można wskazać, że korzystanie z naturalnych praw człowieka nie wynikało z partycypacji we wspólnocie, a było związane z pochodzeniem. Powoływać się na nie mogli jedynie obywatele, nie mieli tego przywileju zatem ani cudzoziemcy, ani niewolnicy.

Podjęty w starożytności dyskurs dotyczący praw człowieka był również przedmiotem zainteresowania filozofii chrześcijańskiej w średniowieczu. Wówczas rozumiano prawa człowieka w kontekście istnienia prawa naturalnego. Stanowiły one także immanentną część aksjologii chrześcijańskiej. Wyrażały zasadę, że skoro człowiek został stworzony na obraz i podobieństwo Boga, to jest nosicielem części boskiej natury i państwo powinno ten fakt respektować⁸⁰. Rozwój praw człowieka w okresie średniowiecza wynikał również ze specyfiki stosunków feudalnych oraz relacji między panującym a ukształtowaną w tej epoce hierarchią społeczną. Warunki te sprawiały, że monarchowie często byli zmuszeni do ograniczenia swojej władzy absolutnej i respektowania pewnych praw człowieka, zapewniając sobie tym samym posłuszeństwo poddanych i pewną drogę do legitymizacji działań.

W epoce średniowiecza powstał pierwszy dokument stanowiący o prawach człowieka uważany za początek ich kodyfikacji – Wielka Karta Swobód z 1215 r. Umowa ta zawarta została między monarchą – Janem bez Ziemi a angielską szlachtą i duchowieństwem. Na jej mocy król zobowiązywał się do zachowania określonych praw „wszystkich wolnych ludzi”. Szlachtę i duchowieństwo wyposażono też w przywilej odmówienia posłuszeństwa władcy (w wypadku złamania przynależnych im praw)⁸¹.

Niezwykle istotne znaczenie dla rozwoju idei praw człowieka miał okres oświecenia. Powstały wówczas podstawy do sformułowania koncepcji niezbywalnych, przynależnych człowiekowi praw w takim wymiarze, w jakim rozumiemy je dzisiaj. Na wykrystalizowanie się tej kategorii miały wpływ przede wszystkim początki rewolucji

⁷⁸ Por. R. Milczarski, *Historia i współczesność praw człowieka*, w: A. Wancierz-Gluza (red.), *Historia a prawa człowieka. Podręcznik*, Warszawa 2013, s. 15.

⁷⁹ Por. B. Banaszak, A. Preisner, *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 2-3.

⁸⁰ Por. R. Kuźniar, *Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2000, s. 20.

⁸¹ Por. R. Milczarski, dz. cyt., s. 16.

przemysłowej. Industrializacja, a także postęp w dziedzinie transportu, edukacji i kultury, stały się podstawą do zmiany świadomości. Przełomowym momentem w rozwoju idei praw człowieka były wielkie rewolucje społeczne, które wybuchały w obronie wolności i równości. Wpłynęły one na zmianę struktury społecznej, wzrost tolerancji oraz świadomości politycznej i socjalnej obywateli.

Znaczenie tego okresu podkreśla fakt, że to właśnie w XVIII w. pierwszy raz użyto terminu „prawa człowieka” w dokumencie normatywnym. Pojawiło się ono w *Bill of Rights* w Wirginii z 1776 r. Akt ten obejmował prawa pierwotne w stosunku do państwa i społeczeństwa; był próbą uregulowania relacji między obywatelem a państwem i obywatelem a ogółem społeczeństwa⁸².

W oświeceniową tradycję liberalizmu wpisuje się też Konstytucja 3 maja 1791 r. Jej tekst podkreśla ideę praw człowieka i rozpoczyna w Europie okres ich normatywnego urzeczywistnienia w ustawach zasadniczych oraz innych aktach, początkowo o charakterze wyłącznie wewnętrznym, później także o zasięgu międzynarodowym. Tekst Konstytucji podkreślał wolnościowy charakter praw publicznych, wskazywał na akceptację swobód i przywilejów ustanowionych przez statuty oraz równość całego stanu szlacheckiego, gwarantował także nienaruszalne prawo do własności prywatnej⁸³. W ustawie wybrzmiewa szczególnie dobitnie następujący fragment dotyczący swobód obywatelskich: „bezpieczeństwo osobiste i wszelką własność, komukolwiek z prawa przynależną, jako prawdziwy społeczności węzeł, jako źrenicę wolności obywatelskiej szanujemy, zabezpieczamy, utwierdzamy i aby na potomne czasy szanowane, ubezpieczone i nienaruszone zostawały mieć chcemy.”⁸⁴ Jednakże umieszczenie wolnościowych praw człowieka w rozdziale Konstytucji adresowanym do szlachty i ziemiaństwa jednoznacznie wskazuje na ograniczony krąg osób uprawnionych do korzystania ze swobód. Zauważyć należy, że nadal spod obowiązywania praw człowieka wyłączone były niższe warstwy społeczne. Dodatkowo wartym odnotowania jest fakt, że ustawa zasadnicza z dnia 3 maja 1791 r. nie wskazywała na naturalny charakter praw człowieka oraz ich pochodzenie wywodzone z posiadania godności przez osobę ludzką. Konstytucja określała wyłącznie katalog wolności przysługujących szlachcie w obowiązującym porządku prawnym.

⁸² Por. M. Piechowiak, *Pojęcie praw człowieka*, w: L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997, s. 12.

⁸³ „nade wszystko zaś prawa bezpieczeństwa osobistego, wolności osobistej i własności gruntowej i ruchomej, tak jak od wieków każdemu służyły, świątobliwie, nienaruszenie zachowane mieć chcemy i zachowujemy, zaręczając najuroczyściej, iż przeciwko własności czyjejkolwiek żadnej odmiany lub ekscypcji (wyjątków – przyp. K.M.) w prawie nie dopuścimy.”; *Ustawa Rządowa z dnia 3 maja 1791 r.*, roz. II *Szlachta, ziemianie*, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/kpol/1791-r2.html>, (dostęp: 01.12.2017).

⁸⁴ Tamże, roz. II *Szlachta, ziemianie*.

Podkreśla się⁸⁵, że w przeciwieństwie do współczesnego pojmowania państwa jako gwaranta i strażnika podstawowych praw człowieka, w epoce oświecenia prawa człowieka powstawały w opozycji do państwa. Było ono postrzegane bowiem jako jedno z zagrożeń ich funkcjonowania. Zgodnie z nurtem filozofii liberalnej bardzo silnie akcentowano natomiast wolną wolę człowieka i możliwość swobodnego działania.

Filozofia liberalna i jej postrzeganie wolności wywarło ogromny wpływ na koncepcję praw politycznych i obywatelskich określanych mianem praw pierwszej generacji – wolnościowych. Należą do nich przede wszystkim: własność, wolność (związana z ochroną nietykalności), wolność wyznania i sumienia, wolność wyrażania poglądów. Zasadniczą cechą tego zbioru praw jest pojmowanie wolności w sensie negatywnym, oznaczającym w uproszczeniu brak przymusu. Tak definiowana wolność jednostki mogła być ograniczona wyłącznie poprzez zakres swobód innych osób. Katalog praw człowieka pierwszej generacji nie uwzględniał wolności w rozumieniu pozytywnym.

Ukształtowane w XVIII w. liberalne podejście do praw człowieka obowiązywało aż do początków XX w. Wówczas koncepcja ładu społecznego opartego o zasadę liberalizmu oraz występowanie państwa w pozycji „nocnego stróża” stały się przedmiotem ożywionej debaty i krytyki. Rezultatem ruchów robotniczych i socjaldemokratycznych wizji państwa było przyjęcie modelu państwa dobrobytu oraz konceptualizacji drugiej generacji praw człowieka. W tym okresie wolność przestała być już traktowana tylko w kategoriach negatywnych, zaczęto ją rozumieć także w sensie pozytywnym. Dlatego poza wolnością od przymusu w katalogu praw człowieka pojawiła się wolność do uczestnictwa czy wolność od nędzy. W rezultacie wystąpił wzrost znaczenia praw socjalnych, ekonomicznych i kulturalnych; prawa wolnościowe natomiast straciły na swym dotychczasowym znaczeniu. Wpłynęło to na rozkwit polityki społecznej realizowanej przez państwo, które stanęło przed koniecznością stworzenia zabezpieczenia materialnego dla społeczeństwa⁸⁶. Druga generacja praw człowieka obejmuje głównie sferę pracy, opieki medycznej i standardu życia. Wśród tych uprawnień można wymienić głównie prawa ekonomiczne: prawo do pracy, wynagrodzenia, do bezpiecznych warunków pracy, do strajku dalej – prawa socjalne: prawo do świadczeń socjalnych i ubezpieczeń, do ochrony zdrowia, do wypoczynku, a wreszcie – prawa kulturalne: prawo do edukacji, do uczestnictwa w życiu kulturalnym. Prawa z kategorii socjalnych, podobnie jak

⁸⁵ Por. M. Piechowiak, *Pojęcie praw człowieka*, dz. cyt., s. 12; D. Górecki, *Polskie Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 77.

⁸⁶ Por. R. Andrzejczuk, *Ewolucja treści praw człowieka*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2002 nr 4, t. IV, s. 226-227.

te wolnościowe, wynikają z powszechnie uznanej godności każdego człowieka.

Prawa człowieka drugiej generacji wymagają interwencji państwa. Dlatego zgodnie z ich konstrukcją, model minimalny i liberalny musiał ustąpić miejsca państwu maksymalnemu. Powstała zatem potrzeba, aby stworzyć instytucjonalny i normatywny system, który zapewni społeczeństwu możliwość realizowania praw socjalnych i ekonomicznych. Idea tych praw wymaga także stworzenia sprawiedliwego podziału dóbr materialnych oraz umożliwienia społeczeństwu korzystania z dóbr kultury. W tej kategorii niezwykle istotne jest także stworzenie oraz objęcie państwową kontrolą systemu ubezpieczeń społecznych. Jest on bowiem jednym z podstawowych mechanizmów, które gwarantują źródło dochodu w sytuacjach niezawinionej przerwy w aktywności zawodowej.

Analizując drugą kategorię praw człowieka należy zwrócić uwagę na ogromny akcent, jaki kładzie się tu na zasadę równości wszystkich obywateli. Nowe realia społeczne i polityczne związane z powstaniem ruchów robotniczych i rozpowszechnieniem idei państwa zorientowanego społecznie sprawiły, że postulaty wolnościowe przestały pełnić najważniejszą rolę. W tych warunkach zapewnienie społeczeństwu wolności przestało być wystarczające, a działalność partii politycznych i postulowanie rozszerzenia uprawnień dla pracowników skutkowało podjęciem kwestii społecznych w dyskursie o prawach człowieka. Zasadniczym problemem stało się zapewnienie równości obywateli i zagwarantowanie prawa do świadczeń społecznych: renty, emerytury, opieki zdrowotnej czy bezpłatnej edukacji. Nowa generacja praw człowieka zmieniła sposób ich postrzegania. Odtąd przestały one mieć charakter praw negatywnych, które zakazywały interwencji państwa w konkretnej sytuacji. Przeciwnie, prawa socjalne i ekonomiczne przyjęły postać praw pozytywnych, które w swojej istocie oznaczają obowiązek podjęcia działania przez państwo w celu zapewnienia ich realizacji.

Tak kształtowała się ewolucja praw człowieka aż do pierwszej połowy XX w. Po drugiej wojnie światowej idea zapewnienia społeczeństwu uprawnień i zagwarantowania ich w aktach normatywnych przestała być przedmiotem zainteresowania wyłącznie wewnętrznego ustawodawcy, stała się natomiast ważną kwestią na arenie międzynarodowej. Nowa rzeczywistość społeczna, gospodarcza i polityczna, która zrodziła się po drugiej wojnie światowej, nadała dynamiki pracom nad stworzeniem międzynarodowej ochrony praw człowieka. Dodatkowo nieumiejętność zapobieżenia dwóm wielkim konfliktom militarnym uświadomiła konieczność postawienia granicy władzy państwowej i zwiększenia gwarancji przestrzegania uprawnień obywateli.

Próbie ustanowienia międzynarodowego standardu praw człowieka po raz pierwszy

podjęły państwa członkowskie ONZ w podpisanej 26 czerwca 1945 r. Karcie Narodów Zjednoczonych. Stanowiła ona potwierdzenie obowiązywania praw oraz gotowości państw do ich ochrony i międzynarodowej współpracy w tym zakresie. Dokument ten nie był próbą określenia poszczególnych praw przysługujących człowiekowi, był natomiast pierwszym krokiem do ich kodyfikacji. Na jego podstawie w 1948 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło Powszechną Deklarację Praw Człowieka, natomiast w roku 1966 uchwalono dwa ważne dokumenty: Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych oraz Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych⁸⁷.

Zastanawiając się nad przesłankami sprzyjającymi powstaniu systemów zabezpieczenia społecznego należy zwrócić uwagę zwłaszcza na uregulowania zawarte w Międzynarodowym Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych. Był to pierwszy dokument o zasięgu międzynarodowym, który podejmował trudną tematykę ochrony praw człowieka o charakterze społecznym. Państwa ratyfikujące ten dokument uznały niezbywalność i przyrodzoną godność człowieka i jednocześnie wskazały, że wolność istoty ludzkiej to także wolność od nędzy i lęku, a taki stan może być osiągnięty wyłącznie wtedy, gdy zostaną stworzone warunki, które zagwarantują partycypację w prawach gospodarczych, społecznych i kulturalnych oraz korzystanie z praw politycznych⁸⁸. W dziedzinie polityki społecznej i działań zmierzających do jej rozwoju niezwykle istotny okazał się art. 9, w brzmieniu: „Państwa Strony niniejszego Paktu uznają prawo każdego do zabezpieczenia społecznego, włączając w to ubezpieczenia społeczne.”⁸⁹

Uchwalenie międzynarodowego ustawodawstwa w kwestii ochrony praw społecznych było ważnym krokiem w kierunku zagwarantowania ich realizacji przez poszczególne państwa. Po raz pierwszy w dokumencie o tak dużym zasięgu i doniosłej roli uwzględniono zapis o obowiązku zapewnienia świadczeń zabezpieczenia społecznego. Stworzyło to obowiązek, aby państwa – sygnatariusze niniejszego porozumienia – utworzyły specjalne mechanizmy, które zabezpieczą obywateli przed niedostatkiem spowodowanym niezawinionym ryzykiem społecznym.

Sukces ONZ oraz państw ratyfikujących międzynarodowe dokumenty dotyczące praw człowieka był niezaprzeczalny. Zakończenie kodyfikacji rozpoczęło jednocześnie działania zmierzające do urzeczywistniania przyjętych postanowień. Po drugiej wojnie światowej kapitalistyczne państwa Zachodu starały się zaznaczyć swoje tradycje

⁸⁷ Por. B. Banaszak, *Prawa jednostki i systemy...*, dz. cyt., s. 32-35.

⁸⁸ Por. *Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych*, Preambuła, Dz. U. z 1977 r., nr 38 poz. 169.

⁸⁹ Tamże, art. 9.

w przedmiocie praw wolnościowych, a prawa generacji drugiej traktowały jako przyszłościowe i ogólne cele do realizacji, zwłaszcza w obszarze stworzenia odpowiedniego ustawodawstwa. Natomiast kraje socjalistyczne stawiały na swój potencjał w kwestii zabezpieczenia praw gospodarczych oraz społecznych⁹⁰, próbując tym samym zaznaczyć swoją wyższość w dziedzinie wprowadzania w życie praw socjalnych. Należy jednak zauważyć, że kraje, w których społeczeństwa najbardziej potrzebowały ochrony praw w obu zakresach, w ogóle nie podpisały Paktów lub ratyfikowały je, ale nie wdrożyły ich w swój porządek prawny, bądź uczyniły to w stopniu niedostatecznym.

Druga połowa XX w. to także rozwój nowej koncepcji praw człowieka, tzw. trzeciej generacji. Była ona kontynuacją i rozwinięciem praw drugiej kategorii, stawiała podobne cele gospodarcze, ekonomiczne oraz społeczne. Kładła jednak zdecydowanie mocniejszy akcent na kwestie prawne i normatywne. Do praw trzeciej kategorii zaliczano: pokój, ochronę środowiska, uczestnictwo, komunikację, samostanowienie i „wspólne dziedzictwo ludzkości” oraz rozwój – rozumiany nie jako samoistny i bezpośredni cel państwa, lecz wyłącznie jako środek do zapobieżenia biedzie, przemocy i niesprawiedliwości⁹¹.

Jednocześnie wciąż można dostrzec tendencje do rozszerzania zakresu praw człowieka. Co pewien czas odżywiają dyskusje na temat zwiększenia katalogu uprawnień należnych każdej istocie ludzkiej. Nowe pomysły w zakresie rozszerzenia praw socjalnych, ekonomicznych i kulturalnych obejmują na przykład włączenie w ich zakres prawa do samostanowienia o swoim ciele, więc wolnego dostępu do aborcji i eutanazji.

Należy jednakże wskazać na pozytywny wpływ, jaki wywarło rozpowszechnienie się idei i realizacji praw człowieka w XX w. na rozwój systemu zabezpieczenia społecznego. Stworzenie mechanizmu ochrony ryzyka starości jako część polityki społecznej realizowanej przez państwo jest formą urzeczywistnienia praw człowieka drugiej kategorii. Zagwarantowanie kompletu praw socjalnych przez dokumenty wewnętrzne oraz pakty o zasięgu międzynarodowym stanowiło jeden z fundamentów, na których opierał się rozwój systemów emerytalnych.

⁹⁰ Por. E. Riedel, *Trzecia generacja praw człowieka jako strategia urzeczywistnienia praw politycznych i społecznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1990 nr 3-4, s. 118.

⁹¹ Por. T. Jurczyk, *Geneza rozwoju praw człowieka*, „Homines Hominibus” 2009 nr 1, s. 42.

1.2. Pierwsze koncepcje i systemy zabezpieczenia emerytalnego

1.2.1. Prusy

Pierwsze wzmianki i próby objęcia opieką osób starszych, które nie mogą podjąć pracy zarobkowej ze względu na wiek, podejmowane były już w starożytności. Jednak o początku instytucjonalnego mechanizmu ochrony ryzyka możemy mówić znacznie później. Genezy obowiązkowego, powszechnego i państwowego systemu zabezpieczenia emerytalnego należy szukać w XIX-wiecznych Prusach. Powstał tam pierwszy mechanizm ochrony niezawinionego ryzyka socjalnego, który stał się pierwowzorem dla rozwiązań wprowadzonych następnie w innych państwach Europy oraz na całym świecie.

Konsekwencje rewolucji przemysłowej, masowe migracje ze wsi do miast w poszukiwaniu pracy oraz głębokie przemiany społeczne, które wpłynęły na powolny rozpad wielopokoleniowych rodzin i odejście od sprawowanej przez nie tradycyjnej funkcji opiekuńczej, spowodowały szerzenie się ubóstwa w wielu państwach Europy. Bezdomność na terenach miejskich, bieda, brak opieki nad osobami starszymi stały się ogromnymi wyzwaniami dla państw. Odpowiedzią na nie były pierwsze próby stworzenia systemu zabezpieczenia społecznego zorientowanego na pomoc osobom w potrzebie.

Dodatkową konsekwencją szybko postępującej rewolucji industrialnej było powstanie nowej, silnej grupy społecznej – robotników. Umacnianie się pozycji proletariatu oraz rozpowszechnianie się postulatów rozwiązania problemów społecznych uznawane było za zagrożenie dla ówczesnej monarchii. W celu zażegnania niebezpieczeństwa związanego z eskalacją niezadowolenia wśród pracowników oraz utrzymania władzy monarszej, cesarz Wilhelm I uznał zapewnienie dobrobytu za obowiązek państwa. Kierował się zasadą, według której ludzie nie powinni być pozostawieni sami w trudnych, losowych sytuacjach, obiecując tym samym pomoc ze strony państwa⁹². Zapoczątkowało to rozwój polityki nastawionej protekcjonalistycznie oraz etap tworzenia państwa dobrobytu. W Europie rozwinęły się dwie techniki organizacyjno-finansowe systemów emerytalnych: ubezpieczeniowa w Prusach oraz zaopatrzeniowa w Anglii.

Geneza przedsięwzięć o charakterze ubezpieczeniowym sięga w Niemczech połowy XIX w. W tym okresie bowiem Wilhelm Emmanuel von Ketteler – katolicki biskup Moguncji postulował, aby zobowiązać pracodawców do wypłaty finansowych zapomóg czy odszkodowań dla pracowników, którzy bez własnej winy utracili czasowo lub stale zdolność świadczenia pracy. Postulaty te tkwiły u podstaw kształtującej się wówczas

⁹² Por. V. Zieglmayer, dz. cyt., s. 86.

katolickiej nauki społecznej oraz stały się inspiracją do utworzenia w Niemczech pierwszych pracowniczych organizacji samopomocowych, które zajmowały się również wypłatą świadczeń emerytalnych dla robotników będących ich członkami⁹³.

Pierwszy państwowy system przymusowego ubezpieczenia społecznego zorganizowany został przez kanclerza Ottona von Bismarcka. Składał się on z trzech podstawowych pionów ubezpieczenia: ubezpieczenia chorobowego dla pracowników, które powstało w 1883 r., ubezpieczenia od wypadków z roku 1884 oraz ubezpieczenia emerytalnego dla pracowników oraz na wypadek inwalidztwa (rentowego) z roku 1889⁹⁴.

Jako zapowiedź powstania pierwszego systemu ubezpieczenia społecznego należy traktować orędzie cesarza Wilhelma I z dnia 17 listopada 1881 r. Jego treść wskazywała, że „usuwanie społecznych braków, leczenie chorób społecznych osiągnąć się daje nie tylko w drodze tłumienia socjalno-demokratycznych wykroczeń, lecz zarazem przez popieranie rzeczywistego dobra robotników. Uważam za Nasz cesarski obowiązek polecić gorąco zadanie to pieczy parlamentu; z tym większym zadowoleniem spoglądalibyśmy na wszelkie powodzenie, jakim Bóg widocznie rządy Nasze obdarzyć raczył, gdyby Nam udało się zabrać z sobą kiedyś przekonanie, że pozostawiliśmy ojczyźnie trwałą rękojmię dla jej wewnętrznego spokoju zaś potrzebującym pomocy i słusznie się jej domagającym większą pewność bytu (...). W tym duchu przerobionym będzie przede wszystkim projekt ustawy ubezpieczenia robotników od nieszczęśliwych wypadków. (...) Jako uzupełnienie dodanym mu będzie projekt równomiernej organizacji kasy chorych dla robotników przemysłowych. Lecz i ci, którzy wskutek starości lub nieudolności do pracy pozbawieni są sposobu zarobkowania, inwalidzi i starcy, mają również uzasadnione prawo domagania się od społeczeństwa opieki państwowej w wyższym stopniu, aniżeli to dotąd mogło być ich udziałem”⁹⁵.

Dokonując analizy zacytowanego orędzia, które obwieszczało utworzenie obowiązkowego zabezpieczenia społecznego, należy zwrócić uwagę na fakt, że od samego początku założenia obejmowały stworzenie trzech filarów systemu: ubezpieczenia od nieszczęśliwych wypadków, ubezpieczenia zdrowotnego oraz emerytalno-rentowego. Wymieniany jest również krąg adresatów nowych instytucji – są to robotnicy przemysłowi, którzy z uwagi na ciężkie do przewidzenia zdarzenia losowe znajdują się w trudnej sytuacji. Jest to bezpośrednie odwołanie do postulatów zgłaszanych przez powstające partie i ruchy

⁹³ Por. Cz. Strzeszewski, *Katolicka nauka społeczna*, Warszawa 1985, s. 233.

⁹⁴ Por. S. Golinowska, *System emerytur ustawowych w Niemczech*, w: S. Golinowska (red.), *Bazowe systemy emerytalno-rentowe w świecie*, t. 1, Warszawa 1993, s. 48.

⁹⁵ *Orędzie cesarza Wilhelma I z 17 listopada 1881 r.*, cyt. za: T. Mróz, *Uwarunkowania systemu opieki zdrowotnej w Polsce. Aspekty prawne i socjologiczne*, Białystok 2012, s. 21-22.

robotnicze, które domagały się nowych świadczeń socjalnych dla pracowników. Dodatkowo orędzie wskazuje na motywację do stworzenia takich uregulowań – poza zagwarantowaniem pewności bytu dla potrzebujących – była to chęć zapobiegania wystąpieniom o charakterze socjalistycznym oraz zapewnienie spokoju w państwie.

Wśród trzech pionów utworzonego zabezpieczenia, system emerytalno-rentowy wymagał nakładu największych środków finansowych. Był on przymusowy i adresowany do wszystkich robotników, którzy ukończyli 16 rok życia, a także do mało zarabiających pracowników umysłowych niższego szczebla. Świadczenie zależne było od stażu ubezpieczeniowego oraz wieku ubezpieczonego. Wiek emerytalny wynosił wówczas 70 lat, okres składkowy ustanowiono na 30 lat. Świadczenia finansowane były z przymusowych składek opłacanych w równych częściach przez pracownika i pracodawcę oraz z dopłat państwowych. Pomimo trzydziestoletniego obowiązku wpłacania składek, pobierane przez pracowników emerytury pozostawały na bardzo niskim poziomie. Ich wysokość przeważnie nie zapewniała utrzymania w okresie zaprzestania aktywności zawodowej⁹⁶.

Model wdrożony przez kanclerza Bismarcka inspirowany był instytucjami i mechanizmami znanymi z ubezpieczeń gospodarczych. Zadaniem systemu emerytalnego było zabezpieczenie dochodów pracowników w okresie starości, co pozwoliło na zwolnienie ich z obowiązku indywidualnej przezorności oraz przymusu kumulacji prywatnych oszczędności z przeznaczeniem na zapewnienie utrzymania w przyszłości⁹⁷.

Bardzo istotnym i wymagającym podkreślenia jest fakt, że pod koniec XIX w., kiedy wprowadzano w Prusach obowiązkowe ubezpieczenie społeczne, średnia oczekiwana długość życia w Europie wynosiła mniej niż 50 lat⁹⁸. Ciężko pracujący w fabrykach robotnicy, którzy prowadzili skromne życie na skraju ubóstwa często nie dożywali nawet tego wieku. Rozprzestrzeniająca się bieda oraz bezdomność, choroby oraz niedostępność opieki medycznej powodowały przedwczesne zgony. Dlatego pracownicy, którzy objęci przymusowym ubezpieczeniem opłacali składki przez kilkadziesiąt lat, najczęściej nie dożywali wieku emerytalnego lub, jeśli niekiedy osiągnęli siedemdziesiąty rok życia, to pobierali świadczenia jedynie przez bardzo krótki okres. Wszystkie powyższe okoliczności powinny wskazywać na wysoki poziom świadczeń. Jednak w rzeczywistości, pomimo powszechnego wśród robotników obowiązku opłacania składek, a także nielicznej

⁹⁶ Por. S. Pieńkowska-Kamieniecka, J. Rutecka, *System emerytalny w Niemczech – analiza aktualnych tendencji na tle dotychczasowego procesu reformowania*, „Ubezpieczenia społeczne. Teoria i praktyka” 2014 nr 6, s. 20.

⁹⁷ Por. U. Kalina-Prasznica, *Spoleczne zabezpieczenie emerytalne pracowników...*, dz. cyt., s. 5.

⁹⁸ Por. *Spoleczno-gospodarcze uwarunkowania i konsekwencje wydłużania życia ludzkiego w Europie Środkowej w czasach nowożytnych*, dz. cyt., s. 3-4.

grupy beneficjentów, wypłacane świadczenia były bardzo niskie.

Funkcjonujący wówczas system emerytalny bynajmniej nie zagrażał finansom państwa. W sytuacji, kiedy robotnik przez całe życie wpłaca składki, a pobiera świadczenia jedynie przez niewielki okres czasu lub (co się zdarzało najczęściej) – w ogóle ich nie pobiera, system emerytalny nie wymaga żadnego dodatkowego wsparcia. Świadczenia bowiem wypłacane są z dochodów, które mają źródło w składkach ubezpieczeniowych. Nadto wskazać trzeba na korzystne uwarunkowania demograficzne. Struktura ludności według wieku kształtowała się wyjątkowo korzystnie – występował bowiem dodatni przyrost naturalny. Oznaczało to, że z roku na rok liczba osób pracujących, a zarazem opłacających składki, była większa. Dlatego proporcje między beneficjentami systemu a osobami ubezpieczonymi były wówczas szczególnie korzystne. W efekcie jedynym źródłem finansowania świadczeń były wpływy od osób ubezpieczonych.

Ważną cechą wprowadzonego w Prusach systemu zabezpieczenia społecznego było objęcie ubezpieczeniem jedynie części społeczeństwa – robotników oraz pracowników umysłowych niższego szczebla. Ubezpieczenie było zatem państwowe, przymusowe i obowiązkowe, jednakże nie miało charakteru powszechnego. Uczestnictwo w systemie było więc ściśle związane z pracą, a warunek przyszłej wypłaty świadczenia – opłacanie składki – był uzależniony od wynagrodzenia pracownika.

Organizacja bismarckowskiego systemu emerytalnego polegała na opłacaniu składek przez pracodawców i pracowników oraz inwestowanie zgromadzonych w ten sposób środków w celu ich późniejszego wypłacania w formie świadczeń dla przyszłych beneficjentów. Zgromadzone w ten sposób finanse były przekazywane do instytucji ubezpieczeniowej, która zajmowała się ich inwestowaniem i była odpowiedzialna za wypłaty świadczeń. Taka forma organizacji systemu emerytalnego odpowiada w rzeczywistości mechanizmowi kapitałowemu, jednakże rozwiązaniem zbliżonym do formuły repartycyjnej był brak ewidencji opłaconych indywidualnie składek⁹⁹. Dodatkowo funkcjonowanie systemu emerytalnego podlegało zasadzie wzajemności, bowiem jedną z przesłanek otrzymania świadczenia było opłacanie składek w okresie aktywności zawodowej. Dzięki temu powstawało później roszczenie ubezpieczonego o wypłatę odpowiedniego świadczenia po osiągnięciu wieku emerytalnego.

Uzasadnieniem dla ograniczenia kręgu osób ubezpieczonych był zamiar osiągnięcia celu w postaci rozbicia rosnącego w siłę ruchu socjaldemokratycznego. Robotnicy traktowani byli jako grupa z tendencją do zrzeszania się, a to mogło przerodzić się

⁹⁹ Por. M. Żukowski, *Reformy emerytalne w Europie*, Poznań 2006, s. 120.

w konflikt z monarchią. Dlatego wprowadzenie ustawodawstwa socjalnego miało przynieść podwójne korzyści. Po pierwsze, zapewnić ochronę potrzebującym w sytuacjach losowych, a po drugie sprawić, aby ruchy robotnicze zintegrowały się ze społeczeństwem i straciły swój reaktywny charakter¹⁰⁰.

Kształt i konstrukcja systemu emerytalnego w Niemczech nie podlegały większym zmianom aż do końca drugiej wojny światowej. Jedyne reformy, jakie zostały wprowadzone, dotyczyły zwiększenia kręgu osób ubezpieczonych. W roku 1911 przymusem ubezpieczeniowym objęto pracowników umysłowych, w kolejnym roku stworzono system emerytalny dla osób pracujących w górnictwie, w 1939 r. dla rzemieślników, zaś w 1957 r. – dla rolników. Natomiast dopiero w roku 1972 do ubezpieczenia mogły przystąpić osoby prowadzące działalność gospodarczą¹⁰¹.

Zmiana ustroju, koniec cesarstwa oraz utworzenie Republiki Weimarskiej nie wpłynęły na główny nurt kształtowania się systemu emerytalnego. Nadal celem politycznym pozostawało utrzymanie przychylności klasy robotniczej. Dlatego system ochrony ryzyk socjalnych pozostał w podstawowym zakresie niezmienny. Jednakże funkcjonowanie systemu emerytalnego stanowiło już większe wyzwanie dla stanu finansów państwa. Było to efektem obniżenia wieku emerytalnego oraz zwiększenia liczby beneficjentów systemu. Dodatkowo wzrost inflacji spowodował konieczność podniesienia wysokości wypłacanych świadczeń.

Okres Republiki Weimarskiej to czas ogromnego zwiększenia nakładów przeznaczonych na kwestie związane z ubezpieczeniem i opieką społeczną. Było to związane ze znacznym rozszerzeniem katalogu ryzyk objętych zabezpieczeniem. W roku 1927 wprowadzono bowiem ubezpieczenie od bezrobocia, które stało się czwartym, obok emerytalno-rentowego, chorobowego oraz wypadkowego, filarem publicznego, obowiązkowego systemu ubezpieczenia społecznego w Niemczech¹⁰². Na bazie tych rozwiązań powstały w późniejszym okresie systemy ubezpieczeń społecznych w innych państwach, zwłaszcza w kontynentalnej Europie.

Przez wiele lat mechanizm stworzony przez kanclerza Bismarcka funkcjonował niezmiennie. Jednakże po drugiej wojnie światowej zainicjowano w systemie emerytalnym Republiki Federalnej Niemiec bardzo istotne reformy. W roku 1957 wprowadzono finansowanie metodą repartycyjną. Ważne zmiany parametryczne dotyczyły również wieku

¹⁰⁰ Por. V. Ziegelmayr, dz. cyt., s. 87.

¹⁰¹ M. Żukowski, *Wielostopniowe systemy zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej i w Polsce. Między państwem a rynkiem*, Poznań 1997, s. 79.

¹⁰² Por. V. Ziegelmayr, dz. cyt., s. 87.

emerytalnego. Obniżono go do 60 lat dla kobiet, bezrobotnych i niezdolnych do pracy z uwagi na chorobę. Jednocześnie wprowadzono tzw. elastyczny wiek emerytalny, pozwalający mężczyznom na otrzymanie świadczenia już w wieku 62 lat i jednocześnie kontynuowanie zatrudnienia do 65 roku życia. Dodatkowo podwyższono wysokość wypłacanych świadczeń. Jednak sztandarową reformą systemu emerytalnego w Niemczech Zachodnich po drugiej wojnie światowej było uzależnienie wysokości przyszłego świadczenia od przeciętnego wynagrodzenia brutto. Ta nowa formuła zakończyła wypłatę minimalnej emerytury, której wysokość została powiązana z dochodem ubezpieczonego i odprowadzanymi składkami. Zmiany te przyniosły efekt w postaci wzrostu wysokości spodziewanych świadczeń dla osób otrzymujących uprzednio wyższe wynagrodzenie¹⁰³.

Podział Niemiec oznaczał wystąpienie znacznych różnic także w charakterze prowadzonej polityki społecznej. Odmienna strefa wpływów, w której zasięgu znalazła się wschodnia część Niemiec spowodowała bardzo głębokie zmiany ustrojowe oraz skutkowała odrębną ścieżką ewolucji kwestii socjalnych. System oparty był na wzorach radzieckich i ustroju socjalistycznym, dlatego model zabezpieczenia społecznego (w tym ubezpieczenie ryzyka starości) został stworzony przez państwo i sterowany centralnie. Cechowała go duża powszechność – obejmował swoim zasięgiem większość społeczeństwa. Świadczenia pozostawały na niskim poziomie, a ich źródłem były składki pracodawców oraz bardzo wysokie dotacje ze strony państwa.

Tak kształtował się pierwszy na świecie instytucjonalny system zabezpieczenia emerytalnego. Jego podstawy, które stworzone zostały pod koniec XIX w. trwały przez dziesięciolecia w praktycznie niezmienionej formie. Jednocześnie innowacyjna praktyka stworzenia przez państwo systemu ubezpieczenia ryzyk losowych na zasadzie wzajemności i solidarności rozwiązała nawarstwiające się problemy społeczne. Nowe okoliczności związane z uprzemysłowieniem, rozluźnianiem się więzi rodzinnych oraz powstawaniem radykalnych ruchów robotniczych zmusiły państwo do podjęcia działań w celu zachowania dotychczasowego ładu politycznego i społecznego. Taki był początek szybkiego rozwoju polityki zorientowanej socjalnie.

¹⁰³ Por. tamże, s. 101.; S. Pieńkowska-Kamieniecka, J. Rutecka, dz. cyt., s. 20; M. Żukowski, *Reformy emerytalne...*, dz. cyt., s. 121.

1.2.2. Anglia

W Anglii, podobnie jak w innych europejskich państwach, potrzeba wprowadzenia elementów systemu zabezpieczenia społecznego pojawiła się jako skutek rewolucji przemysłowej i silnej industrializacji kraju. Konsekwencjami zmian zachodzących w strukturze społecznej było bowiem rozpowszechnienie się biedy i bezdomności, a powstanie klasy robotniczej wpłynęło na zdefiniowanie postulatów socjalnych.

Wiek XVIII w Anglii był okresem wzrostu gospodarczego oraz rozpoczęcia produkcji na szeroką skalę. Urzeczywistniły się wówczas procesy uprzemysłowienia państwa. Drobni przedsiębiorcy zaczęli rozbudowywać swoje interesy i tworzyć ogromne fabryki. Właściciele przedsiębiorstw gromadzili bogactwo. Jednocześnie szerzyły się nierówności społeczne i szybko postępująca bieda. Warunki te spowodowały powstanie nowych klas społecznych, a rozrost grupy proletariatu miejskiego przyczynił się do powstania nowych problemów, które wymagały interwencji państwa. W dodatku na początku XIX w. odnotowano wyraźny kryzys gospodarczy, co zmobilizowało do poszukiwania nowych sposobów na rozwiązywanie problemów społecznych. Intensywnie rozwijały się też nowe ideologie, przede wszystkim socjalizm¹⁰⁴. Procesy te wpłynęły na podjęcie pierwszych prób stworzenia uregulowań dotyczących zabezpieczenia niezawinionych ryzyk społecznych.

Kształtowanie się angielskiego systemu zabezpieczenia społecznego miało inne podstawy niż polityka społeczna prowadzona w Europie kontynentalnej, a zwłaszcza w Niemczech. Jako źródło tych odmiennych regulacji przyjąć należy inną tradycję kulturową, zwłaszcza w zakresie kultury prawa oraz prawodawstwa¹⁰⁵.

Jako genezę brytyjskiego ustawodawstwa dotyczącego polityki społecznej należy potraktować uchwaloną w roku 1601 ustawę *o prawie ubogich*. Akt ten nakładał na gminy i miasta zobowiązanie do zapewnienia podstawowej opieki mieszkańcom, którzy pozbawieni byli źródeł utrzymania oraz wystarczającej opieki ze strony rodziny. Celem stworzenia prawa o charakterze socjalnym było, poza pomocą dla potrzebujących, także zapewnienie porządku publicznego. Jednocześnie zakres, forma i świadczenia pomocy społecznej były bardzo ograniczone, a korzystanie z nich było traktowane jako ostateczność. Warto zaznaczyć, że świadczenia na tej podstawie przysługiwały jedynie w miejscu stałego zamieszkania. Było to szczególnie istotne ze względu na, nasilone w tym okresie, migracje wewnętrzne robotników poszukujących pracy w dużych ośrodkach.

¹⁰⁴ Por. H. Zins, *Historia Anglii*, Wrocław 1971, s. 297.

¹⁰⁵ Por. W. Muszalski, *Ubezpieczenie społeczne*, Warszawa 2004, s. 42-43.

Dlatego duża liczba napływających osób, często nie mających zatrudnienia oraz środków do życia, była sporym obciążeniem dla miast i gmin¹⁰⁶.

Ustawa o *prawie ubogich* w swojej istocie była pakietem ustaw, które wprowadzały różnorodne rozwiązania socjalne. Przede wszystkim jej zapisy ustanowiły obowiązkowe podatki na cele związane z pomocą dla ubogich, a dodatkowo określiły kategorię „zdolności do pracy”. Od tej pory osoby, które uznane zostały za zdolne do pracy mogły zostać do niej zmuszone, a w ramach sankcji za uchylanie się od świadczenia pracy przewidziane było wysłanie do domu poprawczego. W to samo miejsce trafiały także te osoby, które zaklasyfikowano jako „niezdolne do pracy”, czyli głównie osoby starsze i chore¹⁰⁷. Ustawa stanowiła pierwszą odpowiedź na problemy socjalne, które w tym okresie nawarstwiały się z uwagi na zmiany w strukturze społecznej oraz konsekwencje procesu uprzemysłowienia.

Istotnej rewizji *prawa ubogich* dokonano w XIX w. Reforma dotyczyła przede wszystkim zmiany podmiotu odpowiedzialnego za pomoc dla ubogich – odtąd obowiązki miast i gmin przejęło państwo. Celem zmniejszenia obciążeń wynikających z opieki nad biednymi wprowadzono zasadę ograniczającą beneficjentom świadczeń zdolność do czynności prawnych¹⁰⁸.

Brytyjski system pomocy oparty na *prawie ubogich* ewoluował następnie w odmienną formę realizacji zabezpieczenia społecznego nazwaną metodą zaopatrzeniową. Jej głównym celem było zabezpieczenie osób, które potrzebowały ochrony bez względu na ich przynależność społeczną oraz pochodzenie. W związku z tym, ustanowiony został próg zarobków uprawniający do otrzymania świadczenia. Jego wysokość była jednakowa dla wszystkich obywateli¹⁰⁹. Metoda zaopatrzeniowa charakteryzuje się ona tym, że – w przeciwieństwie do metody ubezpieczeniowej, świadczenie nie zależy od opłacanych przez uczestników składek, dlatego nie ma odpłatnego charakteru i nie bazuje na zasadzie wzajemności. W jej założeniu wszelkie wypłaty dokonywane są ze środków publicznych (państwowych lub lokalnych, w zależności od tego, jaki podmiot zajmuje się ich realizacją). Wypłaty dokonywane są z tytułu potrzeb lub zasług, a nie jako konsekwencja wcześniejszych zobowiązań członka systemu. Dlatego można stwierdzić, że cechą charakterystyczną systemów opartych na metodzie zaopatrzeniowej jest większa powszechność. Zmierzają one bowiem do objęcia zabezpieczeniem szerokiej grupy społeczeństwa bez wprowadzania większych ograniczeń. Jednymi z nielicznych

¹⁰⁶ Por. K. Ślęzak, dz.cyt., s. 1-2.

¹⁰⁷ Por. M. Polak, *Pojęcie, zakres i geneza polityki społecznej*, w: R. Gabryszak, D. Magierka (red.), *Wprowadzenie do polityki społecznej*, Warszawa 2009, s. 15.

¹⁰⁸ Por. T. Scharf, dz. cyt., s. 61-62.

¹⁰⁹ Por. K. Ślęzak, dz. cyt., s. 4.

obwarowań, które warunkują otrzymanie świadczenia są: kryterium obywatelstwa oraz próg dochodu. Z drugiej jednak strony, w związku z tym, że wysokość świadczeń nie ma powiązania z osiąganymi wcześniej dochodami, a wypłaty są ustalane w jednakowej wysokości, to wysokość emerytur jest zwykle bardzo niska i wystarcza jedynie na zaspokojenie najbardziej podstawowych potrzeb beneficjentów.

Ograniczenie zakresu świadczeń i pomocy było następstwem rozprzestrzeniających się w XIX w. trendów polityki liberalnej. Zgodnie z jej założeniami państwo nie powinno zbyt mocno ingerować w gospodarkę, aby zapewnić jej możliwości rozwoju. Zachowanie zasad wolnego rynku miało przynieść rozwój gospodarczy kraju. Zgodnie z tą ideą przez kolejne dziesięciolecia rozwijać się miała także polityka społeczna w Anglii. Przełom w myśleniu o kwestiach społecznych nastąpił na początku XX w. Rozwijający się wówczas w Europie ruch robotniczy oraz pierwsze ustawy dotyczące problemów społecznych w Niemczech dały impuls do ukształtowania systemu państwowych regulacji w dziedzinie ochrony niezawinionych ryzyk społecznych również w Anglii. Okres ten przyniósł także zmianę trendów gospodarczych. Spowodowało to zwrot w kierunku paternacjonalizmu poprzez przyspieszenie procesów interwencji państwa w gospodarkę w celu zapewnienia bardziej sprawiedliwej i racjonalnej redystrybucji dóbr. Zjawisko to zostało wzmocnione przez konsekwencje wybuchu pierwszej wojny światowej. To z kolei zwiększyło zainteresowanie państw kwestią ochrony ryzyk socjalnych.

Pierwszy państwowy mechanizm ochrony osób, które nie mogą podjąć pracy zarobkowej ze względu na wiek powstał w Anglii w 1908 r. Do tego czasu osoby starsze w celu uzyskania niezbędnych do życia środków finansowych musiały kontynuować pracę zawodową, liczyć na troskę rodziny lub w ostateczności zdać się na pomoc w ramach świadczeń udzielanych na podstawie ustawy *o prawie ubogich*. Nowy system zorganizowany został zgodnie z przyjętą wcześniej metodą zaopatrzeniową. Świadczenia były wypłacane przez państwo z publicznych środków pochodzących z podatków. Granicą wieku uprawniającego do otrzymania świadczenia było 70 lat. Ważnym kryterium była również wysokość otrzymywanego wynagrodzenia. Osoba ubiegająca się o świadczenie nie mogła bowiem przekroczyć ustalonych progów dochodowych¹¹⁰.

System oparty na metodzie zaopatrzeniowej generował wysokie koszty, które należało pokryć ze środków publicznych, czyli z podatków. Na tym tle uwidoczniły się zalety systemów opartych na ubezpieczeniowej metodzie organizacyjno-finansowej. Dodatkowe wpływy w postaci opłacanej składki okazały się kluczowym argumentem

¹¹⁰ Por. M. Żukowski, *Wielostopniowe systemy zabezpieczenia emerytalnego...*, dz. cyt., s. 110-111.

wskazującym na konieczność przeprowadzenia zmian w angielskim ustawodawstwie socjalnym. W 1925 r. wprowadzono zatem finansowanie emerytur ze składek pracowników, pracodawców oraz państwa. Zgodnie z nową ustawą, świadczenia przysługiwały w równej wysokości wszystkim osobom w wieku 65-70 lat, bez względu na wysokość dochodów, status społeczny czy miejsce zamieszkania lub pochodzenia. Warunkiem otrzymania świadczenia przed osiągnięciem wieku emerytalnego było opłacanie składek przez minimum 5 lat¹¹¹. Po przekroczeniu 70 roku życia świadczenia wypłacane były z budżetu państwa. Zmiany te zbliżyły kształt systemu emerytalnego w Anglii do rozwiązań charakterystycznych dla metody ubezpieczeniowej; wprowadziły bowiem składkowość finansowania, jednakże nie spowodowały zupełnego odejścia od systemu opartego na metodzie zaopatrzeniowej.

Wprowadzono świadczenia o charakterze zryczałtowanych rent, wypłacanych cotygodniowo osobom w wieku między 65 a 70 lat. Warunkiem ich otrzymywania było uprzednie opłacanie podatku celowego¹¹². Renty takie w swojej konstrukcji i spełnianej funkcji odpowiadały w pewnym zakresie świadczeniom przedemerytalnym. Stanowiły bowiem zabezpieczenie dla osób, które wcześniej pracowały zawodowo, płaciły podatki, ale jeszcze nie osiągnęły wieku, który uprawniałby do pobierania emerytury, choć wkrótce to nastąpi. Wiek uprawnionych natomiast stanowi już pewną barierę ograniczającą zdolność podejmowania pracy, dlatego potrzebują dodatkowego wsparcia finansowego.

W latach siedemdziesiątych XX w. wprowadzono możliwość otrzymania emerytur bez obowiązkowego opłacania składek. Taka ewentualność została jednak zastrzeżona jedynie dla osób posiadających minimalne dochody i spełniających kryterium niedostatku. Ubiegający się o takie świadczenia beneficjenci musieli się dodatkowo wykazać spełnieniem kryteriów moralnych, bowiem ustawa przewidywała możliwość przyznania bezskładkowej emerytury jedynie osobom mającym *good character*¹¹³.

Kwestie polityki społecznej po drugiej wojnie światowej zyskały w Anglii zupełnie nową wagę. Jako źródło zmiany tendencji i odejścia od liberalizmu należy wskazać skutki wojny oraz Wielkiego Kryzysu¹¹⁴ z lat 1929-1933. Załamanie gospodarcze oraz gwałtowny

¹¹¹ Por. tamże, s. 111; M. Żukowski, *Państwowy system emerytalny w Wielkiej Brytanii - historia, zasady, tendencje, funkcje*, w: S. Golinowska (red.), *Bazowe systemy emerytalno-rentowe w świecie*, dz. cyt., s. 72.

¹¹² Por. U. Kalina-Prasznik, *Społeczne zabezpieczenie emerytalne pracowników...*, dz. cyt., s. 9.

¹¹³ Por. T. Scharf, dz. cyt., s. 63.

¹¹⁴ Wielki Kryzys – głębokie załamanie gospodarcze, które spowodowało spadek produkcji o około 40 proc. Rozpoczął się w październiku 1929 r. od paniki na nowojorskiej giełdzie. Spowodował ograniczenie handlu międzynarodowego, inwestycji transgranicznych, ponadto zaprzestano wymiany pieniądza na kruszec oraz ograniczono wymianę walutową. Skutkiem kryzysu było odejście od liberalizmu w polityce gospodarczej na rzecz zwiększonego interwencjonizmu państwa. Jako polityczny efekt wymienia się osłabienie lub upadek demokracji parlamentarnych i pojawienie się nowych systemów dyktatorskich

spadek produkcji spowodowały rosnące bezrobocie oraz pogłębiły ubóstwo. Nowe uwarunkowania społeczne i ekonomiczne sprawiły, że stosowane do tej pory techniki ochrony przed ryzykami bezrobocia i starości okazały się niewystarczające. Doprowadziło to do wzrostu oczekiwań społecznych i konieczności interwencji państw w celu łagodzenia pojawiających się napięć i wprowadzenia nowych sposobów rozwiązywania problemów. Najpopularniejsze zmiany polegały na zwiększeniu kręgu osób podlegających zabezpieczeniu społecznemu (zwiększenie powszechności) lub na rozbudowie dostępnych form pomocy (wprowadzenie nowych świadczeń, zwiększenie ich wysokości, objęcie zakresem zabezpieczenia społecznego nowych form ryzyka).

Pierwsze lata po zakończeniu działań wojennych to okres dostosowania państw do nowych realiów wynikających ze zniszczeń w gospodarce oraz bardzo trudnej sytuacji demograficznej. Nowe okoliczności wpłynęły na konieczność dalszej rewizji polityki społecznej, szczególnie organizacji zabezpieczenia niezawinionych ryzyk. W tym okresie należy zwrócić uwagę na rosnący udział państwa brytyjskiego w życiu gospodarczym polegający między innymi na kontroli rynku pracy, ingerencji w pracę służb medycznych oraz rozpoczęciu centralnego przydzielania produktów żywnościowych. Doświadczenia związane z drugą wojną światową oraz Wielkim Kryzysem obudziły również w społeczeństwie brytyjskim poczucie większej wspólnoty. Dodatkowo zmieniły się uwarunkowania polityczne. Po raz pierwszy w koalicji rządowej znalazła się socjaldemokratyczna Partia Pracy, której postulaty skupiały się wokół kwestii społecznych, zwłaszcza redystrybucji bogactwa, zwiększonego interwencjonizmu i ochrony praw pracowniczych. Jej żądania zmierzały w kierunku budowy państwa dobrobytu¹¹⁵. Czynniki związane z uwarunkowaniami międzynarodowymi oraz politycznymi wewnątrz kraju sprawiły, że zaczęto odchodzić od poglądów związanych z doktryną liberalną, a większy nacisk położono na rozwiązywanie narastających problemów socjalnych.

Powojenne zmiany w brytyjskiej polityce społecznej otworzyły nowy rozdział w kształtowaniu systemu emerytalnego. Niezwykle istotnym wydarzeniem w tym okresie było stworzenie w latach czterdziestych XX w. planu Beveridge'a¹¹⁶. Znalazły się w nim zalecenia dla dalszego funkcjonowania państwowego systemu zabezpieczenia społecznego.

(Niemcy). Por. W. Morawski, *Kronika kryzysów gospodarczych*, Warszawa 2003, s. 109-120.

¹¹⁵ Por. T. Scharf, dz. cyt., s. 64-65.

¹¹⁶ Plan Beveridge'a był to memoriał w sprawie ubezpieczeń społecznych i polityki pełnego zatrudnienia (*Social Insurance and Allied Services. The Beveridge Report in Brief*), opracowany przez W. H. Beveridge'a w roku 1942 na zlecenie rządu brytyjskiego. Stał się on podstawą ukształtowania polityki społecznej w Wielkiej Brytanii po drugiej wojnie światowej. Jego główne założenia skupiały się wokół realizowania przez państwo polityki pełnego zatrudnienia, zabezpieczenia społecznego oraz bezpłatnej służby zdrowia. Por. hasło: Beveridge'a plan, w: *Encyklopedia PWN*, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/Beveridge-a-plan;3876716.html>, (dostęp: 17.12.2017).

Dokument zakładał wprowadzenie powszechnego systemu emerytalnego opartego na zasadzie ubezpieczeniowej. Zgodnie z przewidywaniami, mechanizm ten miał przeciwdziałać ubóstwu wśród osób starszych we wszystkich grupach społecznych. Środki na wypłatę świadczeń miały pochodzić ze skapitalizowanych składek opłacanych przez pracowników, pracodawców i państwo w kwocie odpowiednio niskiej, aby mogły być finansowane nawet przez osoby najbiedniejsze. W raporcie nie uwzględniono żadnych stóp zastąpienia dla emerytur, ich wysokość miała być bowiem taka sama dla każdego beneficjenta. Warunkiem otrzymania świadczenia było osiągnięcie wieku emerytalnego oraz zaprzestanie pracy zarobkowej. Raport Beveridge'a nie zakładał wzrostu wysokości świadczeń, ich indeksacji, ani uzależnienia od wcześniejszych dochodów ubezpieczonych. Uważano bowiem, że celem systemu emerytalnego jest zapobieżenie jedynie absolutnemu ubóstwu; dlatego wysokość świadczeń pozostawała na minimalnym poziomie, jednakowym dla wszystkich. Oczywiście przynależność do systemu była uwarunkowana wcześniejszą aktywnością zawodową¹¹⁷, dlatego jego powszechność była ograniczona do pracowników.

Niedługo po drugiej wojnie światowej wprowadzono w Anglii ustawodawstwo oparte w większości na założeniach raportu Beveridge'a. W roku 1946 przyjęto nową ustawę *o ubezpieczeniach narodowych*. Od tej pory zabezpieczenie społeczne miało stanowić kompilację ubezpieczenia społecznego, pomocy społecznej oraz dobrowolnych ubezpieczeń. Obowiązkowo podlegali nowemu systemowi pracownicy oraz osoby zarobkujące samodzielnie, na zasadzie dobrowolnego uczestnictwa mogły także dołączyć osoby niepracujące. Wiek emerytalny określono na 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. Warunkiem otrzymania świadczenia było zaprzestanie pracy zarobkowej, wówczas świadczenia jednakowej wysokości przysługiwały wszystkim, którzy uprzednio opłacili wystarczającą sumę składek. Wysokość emerytury wynosiła w przybliżeniu około 20 proc. średnich zarobków mężczyzny¹¹⁸. Jednak niskie świadczenia mogły być uzupełniane poprzez dobrowolne i dodatkowe oszczędzanie oraz inwestycje.

Przewidziano trzy źródła (filary) finansowania systemu emerytalnego. Pierwszy oparty na metodzie zaopatrzeniowej, miał gwarantować świadczenie na minimalnym poziomie zaspokajające jedynie podstawowe potrzeby; miał być objęty pełną gwarancją

¹¹⁷ Por. P. Makarzec, *Europejskie systemy zabezpieczenia społecznego na przykładzie Austrii, Belgii i Wielkiej Brytanii*, „Zeszyty Naukowe WSEI” seria: Administracja 2015 nr 1, s. 52-53; Z. Czepulis-Rutkowska, *Przeobrażenia systemu emerytalnego w Wielkiej Brytanii*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2014 nr 6, s. 13-18.

Z. Czepulis-Rutkowska, *Przeobrażenia systemu emerytalnego...*, dz. cyt., s. 13.

¹¹⁸ Por. P. Johnson, K. Rake, *Brytyjski system emerytalny*, w: *Systemy i reformy emerytalne. Wielka Brytania, Szwecja, Włochy, Węgry i Polska, Raport końcowy projektu Phare ACE Programme 195 nr P95-2139-R*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1997, s. 50.

wypłaty przez państwo. Drugi publiczny filar w założeniu powinien stanowić uzupełnienie pierwszego, miał zostać zorganizowany zgodnie z metodą ubezpieczeniową, źródło finansowania stanowiłyby składki pracowników zależne od wysokości wynagrodzenia oraz stażu pracy. Trzeci filar nie otrzymał charakteru publicznego, stanowił natomiast formę dobrowolnego uczestnictwa w różnorodnych inwestycjach finansowych, z których zyski byłyby dodatkowym źródłem dochodu¹¹⁹. Istotną zmianą przyjętą w nowej ustawie było także zastąpienie uprzedniej kapitałowej metody finansowania świadczeń – metodą repartycyjną. Uczestnicy systemu w ramach ubezpieczeniowego źródła finansowania emerytur płacili zatem składki, których wysokość została obliczona każdorazowo w uzależnieniu od bieżących potrzeb wydatkowych systemu emerytalnego. W późniejszych latach wysokość składek przestała zależeć od zapotrzebowania systemu, a była kalkulowana w odniesieniu do ogólnych potrzeb budżetowych państwa¹²⁰.

Dalsza ewolucja brytyjskiego systemu emerytalnego, jako przykładu funkcjonowania modelu zaopatrzeniowego, związana była z koniecznością rozwiązania problemu zbyt niskich świadczeń. Trudnością był także brak powiązania wysokości przyszłej emerytury z otrzymywanym wynagrodzeniem w okresie aktywności zawodowej. W praktyce wypłacane świadczenia nie wystarczały nawet na pokrycie podstawowych potrzeb, a życie na granicy ubóstwa zmuszało do szukania innych form wsparcia.

1.2.3. Początki systemu emerytalnego na ziemiach polskich

1.2.3.1. Rozwój systemu emerytalnego do drugiej wojny światowej

Powstanie publicznych systemów zabezpieczenia społecznego warunkowały przede wszystkim zmiany związane z procesem uprzemysłowienia. Wiek XIX w wielu państwach wiązał się z głębokimi przeobrażeniami struktury społecznej i gospodarczej (z rzeczywistości feudalnej do kapitalistycznej). Na ziemiach polskich rozwój industrializacji i zmiany z nim związane przebiegały z dużym utrudnieniem i opóźnieniem. Sytuacja ta wynikała z braku państwowości oraz podlegania ziem polskich pod zabory: rosyjski, austriacki i pruski.

Z tej przyczyny jako genezę systemu emerytalnego na ziemiach polskich uznać należy obowiązujące w okresie zaborów ustawodawstwo w Austrii, Prusach oraz w Rosji.

¹¹⁹ Por. U. Kalina-Prasznica, *Spoleczne zabezpieczenie emerytalne pracowników...*, s. 14.

¹²⁰ Por. Z. Czepulis-Rutkowska, *Przeobrażenia systemu emerytalnego...*, dz. cyt., s. 13.

I tak w Galicji, wzorem austriackich rozwiązań, powstał system zabezpieczenia materialnego pracowników umysłowych, którzy nie są zdolni do pracy zarobkowej ze względu na wiek. Natomiast na ziemiach podlegających pod zabór pruski ukształtował się system ochrony ryzyka starości oparty o model, znany z reform kanclerza Bismarcka. Na terenach zintegrowanych z państwem rosyjskim z kolei nie rozwinęła się żadna forma powszechnego zabezpieczenia emerytalnego robotników czy pracowników umysłowych¹²¹.

Ustawodawstwo w tej dziedzinie było chaotyczne oraz niejednolite. Opierało się wówczas na kilkudziesięciu różnorodnych ustawach, a zadania z tego zakresu były realizowane przez wiele instytucji. Rozproszenie to spowodowało, że administrowanie nimi było znacznie utrudnione. Egzemplifikację powyższego może stanowić fakt, że na ziemiach polskich zagadnieniami związanymi z zabezpieczeniem społecznym zajmowało się ponad tysiąc instytucji, działały one przede wszystkim na terenie zaboru pruskiego i austriackiego. Dodatkowo w regulacjach państw zaborczych istniały znaczne rozbieżności w kwestii ryzyk objętych zabezpieczeniem¹²². Wynika z tego, że po uzyskaniu niepodległości jednym z podstawowych celów w zakresie kształtującego się państwowego systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce było ograniczenie decentralizacji oraz powierzenie wszystkich funkcji specjalnie do tego celu zorganizowanej instytucji.

Dodatkowo na uwagę zasługuje fakt, że w wyniku zmian na mapie Europy po pierwszej wojnie światowej dokonała się sukcesja praw socjalnych stworzonych z myślą o społeczeństwach rozwiniętych i uprzemysłowionych w państwach Europy Zachodniej. Przejęcie takiego ustawodawstwa przez słabo rozwinięte państwa Europy Środkowej i Wschodniej (w tym Polski) było wyzwaniem dla zapóźnionych gospodarek oraz biednych społeczeństw¹²³. Jednakże podjęcie próby rozwiązania problemów socjalnych stanowiło ważny etap w kształtowaniu nowego państwa po trwającym 123 lata okresie zaborów.

Tworzenie systemu emerytalnego w odrodzonej Polsce po 1918 r. napotkało na trudności związane z przystosowaniem i unifikacją ustawodawstwa. Zjednoczenie ziem polskich i odzyskanie niepodległości wymagało dodatkowego wysiłku w celu harmonizacji różnych praktyk podejmowanych przez państwa zaborcze oraz ujednoczenia przejętych w drodze sukcesji systemów zabezpieczenia społecznego, zwłaszcza w dwóch najważniejszych obszarach: administracyjnym oraz finansowym.

Początki państwa zorientowanego socjalnie oraz stworzenie zabezpieczenia

¹²¹ Por. Z. Czepulis-Rutkowska, *Systemy emerytalne a poziom zabezpieczenia materialnego emerytów*, Warszawa 2000, s. 64.

¹²² Por. M. Bornstein-Lychowska, *Polityka społeczna państwa polskiego 1918-1935*, Warszawa 1935, s. 224.

¹²³ Por. T. Inglot, dz. cyt., s. 45.

emerytalnego w Polsce wiążą się z dominującymi wcześniej nurtami ideologicznymi. Na przyjęty porządek wartości wpływ miała patriotyczna ideologia narodowa, która wywodziła się z wielowiekowej tradycji. Doniosłe znaczenie miał także katolicyzm, który stanowił spoiwo oraz fundament systemu wartości, wspierając nurt narodowy i patriotyczny. Trzecim czynnikiem był ruch socjalistyczny, który rozwinął się zwłaszcza na ziemiach zaboru rosyjskiego. Jednym z jego postulatów było wprowadzenie form zabezpieczenia społecznego obecnych w państwach zachodnioeuropejskich¹²⁴.

Zapowiedź wprowadzenia ustawodawstwa regulującego kwestie socjalne znajdujemy w pierwszej ustawie zasadniczej po roku 1918. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r., w artykule 102 stanowiła, że „Każdy obywatel ma prawo do opieki Państwa nad jego pracą, a w razie braku pracy, choroby, nieszczęśliwego wypadku i niedołęstwa – do ubezpieczenia społecznego, które ustali osobna ustawa”¹²⁵.

Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości, w listopadzie 1918 r. powstało specjalne ministerstwo, które miało zająć się regulacją ustawodawstwa w kwestiach społecznych oraz ubezpieczeniowych. Utworzone Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej składało się z czterech sekcji: ochrony pracy, ubezpieczeń społecznych, pośrednictwa pracy i emigracji robotniczej oraz opieki społecznej. Departament ubezpieczeń społecznych zajmował się sprawami z zakresu ubezpieczeń: na wypadek choroby, inwalidztwa, starości, wypadków przy pracy oraz na wypadek braku pracy pracowników umysłowych¹²⁶.

Kontynuowanie działalności systemów zabezpieczenia społecznego działających w państwach zaborczych spotkało się z barierą w postaci braku dostatecznych środków finansowych. W tym obszarze najważniejszymi problemami do rozwiązania było ustalenie tego, jaki zakres obowiązków odrodzone państwo polskie powinno przejąć po instytucjach państw zaborczych (Austrii i Prus) oraz uzgodnienie wysokości rezerw finansowych, które powinny otrzymać w celu wykonywania zadań z dziedziny zabezpieczenia społecznego. Regulacje te miały podlegać dwustronnym uzgodnieniom i obejmować oddzielne umowy między państwowe z Polską. Proces dochodzenia roszczeń finansowych od państw zaborczych był długotrwały, a ostateczne ugody nie doprowadziły do satysfakcjonujących rezultatów. W ich wyniku Polska otrzymała jedynie niewielką część wartości należnych jej rezerw. Dodatkowo w kwestii finansowania systemu emerytalnego bardzo niepokojąca okazała się inflacja, czyli załamanie się waluty – marki polskiej. Proces ten był

¹²⁴ Por. K. Piątek, *Państwo socjalne w Polsce: od rozbiorów poprzez rządy socjalizmu do aktualnego procesu transformacji*, w: K. Kraus, T. Geisen (red.), dz. cyt., s. 282-283.

¹²⁵ Por. Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, art. 102, Dz.U. 1921 nr 44 poz. 267.

¹²⁶ Por. M. Bornstein-Łychowska, dz. cyt. s. 11, 17.

zagrożeniem przede wszystkim ze względu na drastyczne obniżenie się siły nabywczej pieniądza. Odpowiednią wartość świadczeń emerytalnych przywróciły dopiero późniejsze rozporządzenia. Jednak finansowanie emerytur w odpowiedniej wysokości było bardzo utrudnione przez niedostateczne rezerwy pieniężne, które miało do rozdysponowania Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej¹²⁷.

W odrodzonej Polsce wprowadzono system emerytalny oparty na metodzie ubezpieczeniowej wzorowany na konstrukcji stworzonej przez kanclerza Biskarcka. W związku z tym członkostwo w systemie uzależnione było od wykonywania pracy zarobkowej, a wysokość świadczenia była pochodną dochodu uzyskiwanego z pracy. Jednocześnie przyjęto kapitałową metodę finansowania świadczeń, bowiem część składek podlegała wypłatom na rzecz beneficjentów, a pozostała część budowała kapitał i rezerwę na przyszłe świadczenia. Jednakże odmienne były przesłanki wprowadzenia takiej formy zabezpieczenia emerytalnego. W Prusach związane były z rosnącym w siłę robotniczym ruchem socjalistycznym i miały na celu zapobieżenie konfliktom oraz integrację wewnątrz społeczeństwa. Natomiast w Polsce były konsekwencją przejętego z zaboru pruskiego ubezpieczenia emerytalnego dla pracowników umysłowych, który – pod silnym naciskiem robotników – został zastosowany także w stosunku do innych grup społecznych. System stworzony dla pracowników fizycznych przewidywał świadczenia inwalidzkie, które przyznawano osobom starszym, które nie były już zdolne do wykonywania pracy¹²⁸. Pomimo tego, że zabezpieczenie ryzyka starości nie obejmowało całego społeczeństwa, to rozszerzenie kręgu podmiotowego stanowiło w pewnym stopniu urzeczywistnienie zasady powszechności. Z czasem zbiorowość adresatów zabezpieczenia emerytalnego powiększała się i poza pracownikami umysłowymi, fizycznymi i najemnymi, zaczęła obejmować również poszczególne zawody, jak i kolejne grupy społeczne.

Od roku 1918 w Polsce trwały nieprzerwane zabiegi w celu przebudowy zabezpieczenia społecznego i stworzenia jednolitego systemu obejmującego wszystkie rodzaje ryzyka. Należało bowiem scalić odziedziczone po zaborcach mechanizmy, które działały na podstawie różnych ustaw, a ich administrowaniem (pobieraniem składek, wypłacaniem świadczeń, rozwojem i kontrolą działalności) zajmowały się odrębne organy. Funkcjonujące instytucje nie prowadziły wspólnej polityki, działały na odmiennych zasadach, prowadziło to do nakładania się różnych kompetencji i powodowało niepotrzebne spory. Taka sytuacja miała jeszcze inne konsekwencje. Osoby ubezpieczone musiały bowiem opłacać składki o różnej wysokości do różnych instytucji ubezpieczeniowych.

¹²⁷ Por. tamże, s. 225-227.

¹²⁸ Por. Z. Czepulis-Rutkowska, *Systemy emerytalne a poziom zabezpieczenia...*, dz. cyt., s. 64-65.

Wobec tylu barier niezbędna stawała się reforma zabezpieczenia społecznego w celu stworzenia jednolitego, scalonego pod względem organizacyjnym i prawnym systemu.

Do czasu stworzenia centralnego instytucjonalnego mechanizmu zarządzania systemem emerytalnym obsługą administracyjną zajmowały się dwa odrębne fundusze: jeden przeznaczony dla pracowników umysłowych, drugi – dla robotników. Zasady ich funkcjonowania były różne, między innymi ustalono odmienną wysokość składek opłacanych przez pracowników i pracodawców do poszczególnych systemów, dodatkowo pracownicy umysłowi cieszyli się dogodniejszymi rozwiązaniami w zakresie wypłaty świadczeń oraz ich wysokości¹²⁹. Taka konstrukcja systemu była nastawiona na uprzywilejowanie pewnych grup społecznych. Zauważyć należy, że już wówczas, podczas kształtowania się systemu w odrodzonej Polsce, powstawały pierwsze mechanizmy, które pozwalały na odmienne traktowanie (uprzywilejowanie) poszczególnych kręgów osób.

Zgodnie z rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 1927 r.¹³⁰ renta starcza przysługiwała pracownikom, którzy ukończyli 65 lat. Granica wieku emerytalnego była wtedy ustalona na jednakowym poziomie w odniesieniu do obu płci. Odmienne wiek emerytalny ukształtowany był w wypadku, gdy ubezpieczony chciał skorzystać ze wcześniejszego przejścia w stan bierności zawodowej. Wówczas, po osiągnięciu odpowiedniej ilości miesięcy składowych, kobiety mogły uzyskać prawo do renty starczej w wieku 55 lat, natomiast mężczyźni – 60 lat. Dodatkowo rozporządzenie wskazywało, że uprawnienie do jej otrzymania przysługiwało niezależnie od tego czy osoba ubezpieczona posiadała wciąż zdolność do wykonywania swojego zawodu oraz czy nadal pracuje.

Istotnym etapem w rozwoju polskiego systemu emerytalnego były lata trzydzieste XX w. Reforma, która weszła w życie na początku tego dziesięciolecia powołała nową instytucję – Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS). Jego zadaniem była centralna kontrola oraz nadzór polityczny i administracyjny nad całym systemem zabezpieczenia społecznego. W tym okresie system ubezpieczeniowy uzyskał płynność, a nadwyżki środków finansowych pozwoliły na zgromadzenie kapitału nie tylko na bieżące, ale i na przyszłe wypłaty¹³¹. Finansowanie systemu emerytalnego niezmiennie odbywało się na podstawie metody kapitałowej, a część opłacanych składek była przeznaczana na długoterminowe inwestycje, które miały zapewnić wypłatę przyszłym beneficjentom.

¹²⁹ Por. tamże, s. 65-66.

¹³⁰ Por. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 listopada 1927 r. *o ubezpieczeniu społecznym pracowników umysłowych*, Dz.U. 1927 nr 106, poz. 911, art. 1, 2, 24.

¹³¹ Por. T. Inglot, dz. cyt., s. 122-123.

W roku 1933, jako element „ustawy scaleniowej”¹³² wprowadzono nowy system emerytalny i rentowy, który objął swoim zasięgiem wszystkich pracowników w całym kraju¹³³ (poza specjalnymi grupami wyłączonymi spod ubezpieczenia lub branżami, dla których istniał odrębny mechanizm zabezpieczenia ryzyka starości)¹³⁴. Zmiany te stanowiły ważny krok w kierunku urzeczywistnienia zasady powszechności publicznego systemu emerytalnego. Nowe regulacje spowodowały bowiem znaczne rozszerzenie kręgu osób ubezpieczonych.

Zgodnie z Ustawą z 1933 r. świadczenie z zakresu zabezpieczenia ryzyka starości przysługiwało osobie, którą uznano za inwalidę. Art. 154 wskazuje bowiem, że za inwalidę uważa się osobę, która ukończyła 65 rok życia, lub osobę, która kończąc lat 60 odpowiednio długo była członkiem systemu oraz opłacała składki¹³⁵. Wprowadzono wówczas jednolity dla wszystkich ubezpieczonych, powszechny wiek, który uprawniał do otrzymania świadczenia. Warunkiem przyznania emerytury było osiągnięcie ustawowego wieku oraz uprzednie uiszczanie składek ubezpieczeniowych. Ich opłacanie należało natomiast do pracodawcy. Potrącał je z należącego się pracownikowi wynagrodzenia. Świadczenie (renta inwalidzka) składało się wówczas z kwoty zasadniczej, którą corocznie ustalała Rada Ministrów oraz kwoty indywidualnej, ustalonej według przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia osoby ubezpieczonej.¹³⁶

System emerytalny, który powstał na ziemiach polskich w okresie przedwojennym charakteryzował się wysokim potencjałem kumulatywnym. Wynikał on z okoliczności, że ubezpieczenie społeczne w Polsce było nową konstrukcją, budowaną od podstaw. W związku z tym osoby pracujące, które zostały objęte ubezpieczeniem płaciły składki, ale świadczenia dla nich były odroczone, wypłacane dopiero po pewnym czasie. Dlatego w systemie tworzone były duże nadwyżki. Środki te były często przedmiotem gry politycznej i licznych sporów. Aby temu zapobiec, ZUS systematycznie inwestował te nadwyżki finansowe w różne projekty społeczne i socjalne, jak ochrona zdrowia,

¹³² Ustawa z dnia 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym, Dz.U.1933 nr 51 poz. 396. Ustawa była pierwszym aktem normatywnym w Polsce, który obejmował wszystkie gałęzie zabezpieczenia społecznego. Stworzyła zunifikowany system, scalając materialnie, organizacyjnie i prawnie wszystkie rodzaje ryzyka społecznego. Nazywana jest pierwszym kodeksem ubezpieczeń społecznych.

¹³³ „Art. 2 Obowiązkowi ubezpieczenia podlegają z zastrzeżeniem art. 4, 5 i 6 wszystkie osoby bez różnicy płci i wieku, pozostające w stosunku pracy najemnej lub w stosunku służbowym”. Poza pracownikami obowiązkowemu zabezpieczeniu podlegali np. uczniowie, wolontariusze, praktykanci, terminatorzy, chałupnicy i więźniowie, a także zatrudnieni przez pracodawcę krewni. Por. tamże, art. 2.

¹³⁴ Zgodnie z brzmieniem Ustawy, publicznemu zabezpieczeniu nie podlegali m.in.: obywatele polscy zatrudnieni w placówkach dyplomatycznych, funkcjonariusze publiczni podlegający systemowi zaopatrzeniowemu, wojskowi, duchowni. Por. tamże, art. 4, 5, 6.

¹³⁵ Por. tamże, art. 154, 155.

¹³⁶ Por. tamże, art. 219.

promocja higieny, czy nawet budownictwo czynszowe. Takie działania spowodowały, że w społeczeństwie coraz bardziej popularna stawała się myśl, że system ubezpieczenia społecznego jest warunkiem powstania i rozwoju nowoczesnego państwa polskiego¹³⁷.

1.2.3.2. Rozwój systemu emerytalnego po drugiej wojnie światowej

Wybuch drugiej wojny światowej oraz okupacja hitlerowska ziem polskich nie zakończyły działań, powołanego na podstawie ustawy z 1933 r., Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Przepisy dotyczące ubezpieczeń na terenie Generalnego Gubernatorstwa obowiązywały nieprzerwanie aż do zakończenia działań wojennych. Należne świadczenia stale wypłacano, choć ich wysokość była wciąż obniżana. Okoliczności te sprawiły, że sytuacja materialna ludności na ziemiach polskich uległa znacznemu pogorszeniu. W szczególnie trudnym położeniu znajdowała się ludność pochodzenia żydowskiego. Po przejściu władzy przez Niemców, świadczenia na ich rzecz zmniejszono do minimalnych rozmiarów. Ich wysokość nie pozwalała na zaspokojenie nawet podstawowych potrzeb materialnych. Jednocześnie utrzymano przymus opłacania składek w poprzednim, niezmiennym wymiarze. Z biegiem lat świadczenia dla Żydów zlikwidowano zupełnie. Podobnie niekorzystnie kształtowała się sytuacja pracowników umysłowych, urzędników i weteranów, ich świadczenia zastąpiono systemem jednolitych emerytur, drastycznie obniżając przy tym ich wysokość. Nieco lepiej wyglądały świadczenie dla robotników, które pozostały na niezmiennym poziomie, a w niektórych przypadkach nawet wzrosły¹³⁸.

Po zakończeniu drugiej wojny światowej zmieniające się uwarunkowania polityczne, gospodarcze i społeczne w Polsce wpłynęły na przeobrażenia w dziedzinie zabezpieczenia społecznego. Zaraz po przejściu władzy przez tymczasowy komunistyczny rząd rozpoczęto zabiegi w kierunku pełnej centralizacji oraz maksymalnej kontroli i planowania w zakresie prowadzonej w Polsce polityki społecznej.

Początek rządów komunistycznych przyniósł szybkie zmiany w dziedzinie systemu zabezpieczenia społecznego. Już w roku 1945 przystąpiono do realizacji zasady powszechności. Rozszerzono zatem krąg uczestników systemu, objęto nim ogół

¹³⁷ Por. Z. Derdziuk, *Zakład Ubezpieczeń Społecznych – 80 lat ciągłości ubezpieczeń społecznych*, w: K. W. Frieske, E. Przychodaj, *Ubezpieczenia społeczne w procesie zmian. 80 lat Zakładu Ubezpieczeń Społecznych*, Warszawa 2014, s. 20.

¹³⁸ Por. T. Inglot, dz. cyt., s. 123-124.

pracowników. Niezwykle istotną zmianą było wówczas także zniesienie obowiązku opłacania składek ubezpieczeniowych przez pracowników. Na mocy *Dekretu o uiszczaniu przez producentów całości składek na ubezpieczenie społeczne i na Fundusz Pracy*¹³⁹ wydanego przez Radę Ministrów, część składek, potrącana do tej pory z wynagrodzenia pracowników, obciążała w całości pracodawców.

W celu zobrazowania realizacji zasady powszechności w polskim systemie emerytalnym w latach pięćdziesiątych należy przedstawić dane dotyczące stanu osób ubezpieczonych. W roku 1938 ubezpieczeniu emerytalnemu podlegało ok. 2 357 tys. osób, czyli 6,8 proc. ogółu ludności, podczas gdy w roku 1952 było to już ok. 5 581 tys. ubezpieczonych, co stanowiło ponad 22 proc. populacji kraju¹⁴⁰.

Jednak poziom wypłacanych wówczas świadczeń był bardzo niski, ich wysokość graniczyła z minimum egzystencji. Wskazuje się, że stopa zastąpienia przez emeryturę ostatniego wynagrodzenia stanowiła jedynie od 15 do 20 proc. Kwota ta nie pozwalała beneficjentom na utrzymanie siebie i swojej rodziny bez podjęcia dodatkowego zajęcia, które przyniosłoby dochód. Badania wskazują, że w 1958 r. pracowało aż 40,5 proc. osób pobierających emeryturę lub rentę, z tego w przedziale wiekowym 65–69 lat pracowało 47,6 proc., w wieku 70–74 lat – 34,7 proc., natomiast w przedziale 75–79 lat – pracowało dodatkowo 19,2 proc. świadczeniobiorców¹⁴¹.

W roku 1947 dokonano podwyższenia uposażeń emerytalnych o 100 proc., jednocześnie zachowana została zasada świadczeń jednolitych, które nie były uzależnione ani od stażu pracy ani od wcześniejszego wynagrodzenia. Nowe zasady ustalania wysokości emerytur wprowadzono w roku 1949. Od tej pory, osoby które pracowały po wyzwoleniu spod okupacji hitlerowskiej co najmniej 18 miesięcy nabywały prawo do ich obliczenia na podstawie zarobków osiągniętych w ciągu ostatnich sześciu miesięcy zatrudnienia. Zasady te były jednakowe dla pracowników fizycznych i umysłowych. W ten sposób otrzymano, utwierdzone w późniejszych latach i następnych rozwiązaniach prawnych, zróżnicowanie wysokości świadczeń dla poszczególnych grup ubezpieczonych¹⁴².

Poza wdrażaniem zasady powszechności należy zwrócić uwagę także na ówczesną sytuację demograficzną. W okresie po drugiej wojnie światowej systematycznie rosła bowiem liczba osób, które pobierały świadczenia emerytalne i rentowe. W roku 1945 było to 174 tys. osób, a pod koniec 1948 r. już 590 tys. Zgodnie z przeprowadzonymi badaniami,

¹³⁹ Dekret z dnia 29 września 1945 r., art. 1, Dz.U. 1945 nr 43 poz. 240.

¹⁴⁰ Por. M. Piątkowski, dz. cyt., s. 49-60.

¹⁴¹ Por. W. Muszalski, *Zatrudnienie a ubezpieczenie społeczne*, dz. cyt., s. 161.

¹⁴² Por. H. Pławucka, dz. cyt., s. 374.

w czerwcu 1948 r. liczba osób pobierających renty długoterminowe wynosiła 499,7 tys., w tym rentę wypadkową pobierało 82,1 tys. osób, świadczenie emerytalne robotników – 375,0 tys., natomiast pracowników umysłowych – 42,6 tys. uprawnionych¹⁴³.

Reformy systemu emerytalnego w dobie rządów komunistycznych w pierwszej kolejności objęły także zmianę modelu finansowania. Przede wszystkim wydatki na emerytury zostały włączone do planu gospodarczego państwa. Zniesiono poszczególne fundusze (w tym Fundusz Ubezpieczenia Emerytalnego Robotników oraz Fundusz Ubezpieczenia Emerytalnego Pracowników Umysłowych), a całość dochodów ze składek ubezpieczeniowych zasilała od tej pory budżet państwa¹⁴⁴. Stanowiło to urzeczywistnienie centralnego planowania w zabezpieczeniu społecznym. Nowe regulacje sprawiły, że gwarancję wypłaty świadczeń dawał budżet państwa. W wyniku ustawy z 1950 r. swą funkcję zmieniła również składka ubezpieczeniowa. Przestała być ona bowiem źródłem finansowania systemu ubezpieczenia społecznego, stała się kolejnym rodzajem podatku, którego cechą charakterystyczną było powiązanie z pracą.

Kolejną niezwykle istotną zmianą w tym obszarze było wprowadzenie repartycyjnej metody finansowania świadczeń. W roku 1949 zamknięto wszystkie lokaty kapitałowe i przyjęto, że świadczenia będą pochodziły z bieżących wpływów ze składek ubezpieczeniowych. Dodatkowo wysokość owych składek (jako procent zarobków) ustalana była centralnie w zależności od aktualnych potrzeb systemu, nierzadko zatem zdarzało się, że okresowo poziom obciążeń ustalano w oparciu o kryterium polityczne¹⁴⁵. Kolejną zmianą w dziedzinie finansowania systemu zabezpieczenia społecznego było zwiększanie składek opłacanych przez prywatnych przedsiębiorców. Ich obowiązki ubezpieczeniowe zostały zwiększone do poziomu 30 proc. Natomiast składki ubezpieczeniowe przedsiębiorców z sektora publicznego zostały obniżone do minimalnego poziomu (15,5 proc.). Zabiegi te wprowadzone zostały w celu przyspieszenia przemian własnościowych w gospodarce¹⁴⁶.

Dodatkowo 12 maja 1951 r. wydany został okólnik¹⁴⁷ ZUS nr 101, zgodnie z którym podstawą przyznania świadczeń dla beneficjentów stał się wyłącznie udokumentowany okres zatrudnienia pracownika. Zgłoszenie do ubezpieczenia i opłacanie składek przez

¹⁴³ Por. W. Szubert, dz. cyt., s. 72.

¹⁴⁴ Por. Ustawa z dnia 20 lipca 1950 r. o Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, Dz.U. 1950 nr 36 poz. 333, art. 9, 11.

¹⁴⁵ Por. Z. Czepulis-Rutkowska, *Systemy emerytalne a poziom zabezpieczenia...*, dz. cyt., s. 66-67.

¹⁴⁶ Por. T. Ingot, dz. cyt., s. 126-127.

¹⁴⁷ Okólnik to dokument zawierający wskazówki i polecenia wydane przez organ administracyjny, skierowany do podległych mu organów. Pisma te nie miały ze swojej istoty charakteru powszechnie obowiązującego, jednakże stanowiły z jednej strony wykładnię przepisów, a z drugiej dyspozycję i instrukcję dla placówek ZUS dotyczącą sposobu realizacji ubezpieczenia.

pracodawcę nie były już okolicznościami, od których było uzależnione nabycie świadczeń. Jednocześnie podstawą wymiaru stał się globalny fundusz, a nie indywidualne zarobki osób uprawnionych¹⁴⁸. Wówczas składki stały się w istocie zwykłym podatkiem opłacanym do budżetu państwa. Zerwana została zatem celowość czyli obowiązek przeznaczenia funduszy pochodzących ze składek wyłącznie na wypłatę świadczeń oraz odpłatność składki, a więc związek między bezwzględnym obowiązkiem uiszczenia składek a prawem od otrzymania świadczenia w przyszłości (realizacja świadczenia następuje w razie zajścia przewidywanych prawem zdarzeń).

Prawo do zabezpieczenia społecznego w okresie PRL ustanawiała oraz gwarantowała Konstytucja z 1952 r.¹⁴⁹ W rozdziale siódmym zawarte zostały podstawowe prawa i obowiązki obywateli. Wskazano tam, że „1. Obywatele Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej mają prawo do ochrony zdrowia oraz do pomocy w razie choroby lub niezdolności do pracy. 2. Coraz szerszemu urzeczywistnieniu tego prawa służą: rozwój ubezpieczenia społecznego robotników i pracowników umysłowych na wypadek choroby, starości i niezdolności do pracy oraz rozbudowa różnych form pomocy społecznej”.

Następne zmiany polskiego systemu emerytalnego w okresie rządów komunistycznych zmierzały w stronę jak najpełniejszej realizacji zasady powszechności. Aby ją urzeczywistnić, zdecydowano się w 1954 r. na likwidację odrębnego systemu dla pracowników umysłowych oraz robotników. *Dekret o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników oraz ich rodzin* definiując pracownika wskazywał, że do tej kategorii należą osoby pracujące fizycznie lub umysłowo na podstawie umowy o pracę, mianowania lub nakazu pracy¹⁵⁰. Dodatkowo rozszerzenie powszechności systemu emerytalnego pośrednio związane było z polityką pełnego zatrudnienia. Ograniczenie, a wręcz zlikwidowanie bezrobocia oznaczało zatrudnienie wszystkich osób zdolnych do pracy, a to wiązało się z objęciem ich państwowym systemem emerytalnym. Przepisy regulowały po raz pierwszy górną granicę podstawy wymiaru emerytury – była to kwota 1200,00 zł¹⁵¹. Dekret z 1954 r. wprowadzał wiele nowych unormowań dotyczących systemu zabezpieczenia społecznego, nadto uporządkował on szereg kwestii związanych z wypłatą emerytur. Jego zapisy odnosiły się jednak tylko do świadczeń nowoprzyznanych, a więc

¹⁴⁸ Por. D. Jarosz, *Emeryci w przestrzeni społecznej Polski gomulłowskiej*, „Studia i materiały” 2013 nr 11, s. 71.

¹⁴⁹ Por. *Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., Dz.U. 1952 nr 33 poz. 232, art. 60.

¹⁵⁰ Dekret z dnia 25 czerwca 1954 r., Dz.U. 1954 nr 30 poz. 116, art. 4 oraz przepisy końcowe, na podstawie których traci moc rozporządzenie z dnia 24 listopada 1927 r. *o ubezpieczeniu pracowników umysłowych*. Odrębną regulacją byli natomiast objęci pracownicy kolei, górnicy, na innych zasadach otrzymywali również świadczenia pracownicy służb mundurowych.

¹⁵¹ Por. tamże, art. 32 ust. 2. Górna granica wymiaru świadczenia została zniesiona w roku 1956.

otrzymanych po jego wejściu w życie. Dlatego od tego momentu utarło się nazywanie świadczeń wypłacanych na poprzednich zasadach „starym portfelem”, natomiast na podstawie dekretu z 1954 r. – „nowym portfelem”. Regulacje wpłynęły też na poziom świadczeń; wkrótce okazało się zatem, że emerytury z „nowego portfela” będą wyższe.

Ustawa¹⁵² z 1958 r. wprowadziła zmiany w kierunku zwiększenia świadczeń oraz rozszerzenia ich dostępności. Innowacją był zapis stanowiący o minimalnej wysokości emerytury: renta starcza wraz z dodatkami nie mogła wynosić mniej niż 500 zł miesięcznie (tyle wynosiło minimalne wynagrodzenie pracownika w gospodarce społecznej)¹⁵³. Dodatkowo zapisy tej ustawy zniosły limit wysokości świadczenia oraz wprowadziły możliwość zawieszenia renty starczej na czas podjęcia pracy zarobkowej, zniesiono także funkcjonujący uprzednio „stary portfel” i w związku z tym ustawa nakazała ponowne przeliczenie wysokości emerytur z uwzględnieniem nowych zasad na wniosek beneficjenta.

Rok 1968 był przełomowy w dziedzinie kształtowania się systemu emerytalnego. Wprowadzono bowiem w życie kilka istotnych ustaw¹⁵⁴. Najważniejszą zmianą, którą wprowadzono w 1968 r. było powołanie do życia osobnego funduszu emerytalnego¹⁵⁵. Wówczas finansowanie systemu emerytalnego uzyskało autonomię, składki opłacane przez pracodawców zaczęły stanowić dochód oddzielony od budżetu państwa, przeznaczony w całości na wypłatę świadczeń. Ustawa przywróciła obowiązek opłacania składki emerytalnej przez ubezpieczonych. Jako jedno ze źródeł finansowania wskazała bowiem składki w wysokości 3 proc. od wynagrodzenia pracownika.

Podjęte reformy wprowadziły szereg głębokich zmian, które zasadniczo przekształciły również obowiązujące do tej pory powszechne zabezpieczenie ryzyka starości dla pracowników. Na podstawie ustawy o *zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin* ustalono szeroki krąg osób podlegających systemowi emerytalnemu oraz wskazano dwie kategorie pracowników. Od przynależności do nich zależał wiek, który uprawniał do otrzymania świadczenia. Dla pracowników pierwszej kategorii (górnicy, hutnicy, nauczyciele, osoby pracujące w warunkach szkodliwych dla zdrowia, pracownicy

¹⁵² Por. Ustawa z dnia 28 marca 1958 r. o zmianie przepisów o rentach i zaopatrzeniach, Dz.U. 1958 nr 21 poz. 93, art. 1 ust 14, art. 6.

¹⁵³ Przyjęta reforma dotycząca podwyżki świadczeń emerytalnych spowodowała, że stosunek przeciętnej emerytury w relacji do przeciętnej płacy wynosił 39,2 proc. Por. P. Makarzec, *Ubezpieczenia społeczne w Polsce Ludowej*, dz. cyt., s. 108.

¹⁵⁴ Ustawa o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. 1968, nr 3, poz. 6), o funduszu emerytalnym (Dz.U. 1968, nr 3, poz. 8), o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym górników i ich rodzin (Dz.U. 1968, nr 3, poz. 9), o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników kolejowych i ich rodzin (Dz.U. 1968, nr 3, poz. 10), o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin (Dz.U. 1968, nr 3, poz. 11).

¹⁵⁵ Powołany na podstawie ustawy z dnia 23 stycznia 1968 r. o funduszu emerytalnym, Dz.U. 1968 nr 3 poz. 7.

żeglugi morskiej i powietrznej) ustalono wiek emerytalny na 60 lat dla mężczyzn oraz 55 dla kobiet. Osoby wykonujące pozostałe zawody – pracownicy kategorii drugiej, uprawnieni byli do świadczeń emerytalnych w wieku: 65 lat dla mężczyzn i 60 – dla kobiet. Świadczenie mogło zostać wypłacone tym ubezpieczonym, którzy osiągnęli wiek emerytalny w okresie zatrudnienia lub w czasie 2 lat po zakończeniu zatrudnienia¹⁵⁶. Warunkiem otrzymania emerytury było również przepracowanie okresu 25 lat w odniesieniu do mężczyzn oraz 20 lat – do kobiet. Ustawa określała także podstawy wyliczenia wysokości świadczenia. Dla dochodów wynoszących do 1500,00 zł – podstawa wymiaru wynosiła 80 proc., od nadwyżki tej kwoty do 2000,00 zł – 55 proc., natomiast powyżej kwoty 2000,00 – 25 proc. Dodatkowo z każdym kolejnym (ponad ustawowy wiek emerytalny) przepracowanym rokiem świadczenie emerytalne wzrastało o 1 proc. podstawy wymiaru¹⁵⁷. Z przepisów ustawy wynika, że nie istniały już żadne mechanizmy ograniczające wysokość świadczenia. Istotną zmianą terminologiczną były również, wprowadzone po raz pierwszy, określenia: „emerytura” i „wiek emerytalny”, zamiast stosowanych do tej pory terminów: „renta starcza” oraz „wiek starczy”.

Zauważyć należy, że część podjętych zmian miała na celu zachęcenie ubezpieczonych do wcześniejszego korzystania z uprawnień emerytalnych. Zabiegi zmierzające do podniesienia wysokości świadczenia czy złagodzenie warunków¹⁵⁸, które uprawniały do otrzymania emerytury, miały spowodować impuls do opuszczania rynku pracy i zwalniania miejsc przez osoby, które mogą już korzystać ze świadczeń. Opracowania¹⁵⁹ wskazują, że tuż po wejściu w życie ustawy z 1958 r., osoby, które uzyskały uprawnienia do emerytury, zostawały zmuszane do rezygnowania z pracy; zrobiło tak wówczas prawie 200 tys. osób. Jednocześnie tym, którzy pozostali w stosunku pracy, zawieszano świadczenia. Z tej przyczyny blisko 160 tys. osób utraciło prawo do otrzymywania emerytury.

W celu krótkiego zasygnalizowania kwestii świadczeń wypłacanych rolnikom w okresie starości wskazać należy, że otrzymywali je od początku lat sześćdziesiątych¹⁶⁰. Jednakże na początku wypłaty te, nazywane rentą starczą, przyjmowały charakter

¹⁵⁶ Ustawy z dnia 23 stycznia 1968 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, Dz.U. 1968 nr 3 poz. 6., art. 11 i 21.

¹⁵⁷ Por. tamże, art. 20 i 22.

¹⁵⁸ Np.: umożliwienie otrzymania emerytury z pominięciem warunku przepracowanych lat.

¹⁵⁹ Por. np. W. Muszalski, *Zatrudnienie a ubezpieczenie społeczne*, dz. cyt., s. 160.

¹⁶⁰ Świadczenia w postaci renty starczej wypłacane były na podstawie dwóch ustaw: Ustawy z dnia 28 czerwca 1962 r. o przejmowaniu niektórych nieruchomości rolnych w zagospodarowanie lub na własność Państwa oraz o zaopatrzeniu emerytalnym właścicieli tych nieruchomości, Dz. U. 1962 Nr 38, poz. 166; oraz Ustawy z dnia 24 stycznia 1968 r. o rentach i innych świadczeniach dla rolników przekazujących nieruchomości rolne na własność Państwa, Dz. U. 1968 Nr 3, poz. 15, ze zmianami.

ekwiwalentu pieniężnego w zamian za przekazanie gospodarstwa rolnego na rzecz państwa. W tamtym okresie świadczenia nie przyjmowały formy ubezpieczeniowej. Otrzymanie wypłat uzależnione jednak było od wysokich norm obszarowych oraz decyzji władz, które zainteresowane były przejściem jedynie najbardziej atrakcyjnych ziem i gospodarstw¹⁶¹. Dopiero w 1974 r.¹⁶² nałożono na terenowe organy administracji przymus przejmowania każdego gospodarstwa rolnego w zamian za wypłatę renty, jeśli rolnik złoży odpowiedni wniosek oraz osiągnie wiek emerytalny, a jego gospodarstwo składa się przynajmniej z 2 ha gruntów rolnych. Na tej podstawie zwiększono także wysokość rent należnych rolnikom.

Podsumowując historyczne uwarunkowania rozwoju systemu emerytalnego w Polsce należy zauważyć, że kształtował się on na podstawie Bismarckowskiego modelu ubezpieczeniowego, który najwcześniej wprowadzono w zaborze pruskim. Główne założenia tego systemu, z niewielkimi zmianami, zostały przejęte w odrodzonym państwie polskim po 1918 r. i obowiązywały, przynajmniej w teorii, aż do zakończenia drugiej wojny światowej. Późniejsze zmiany sytuacji politycznej, gospodarczej oraz społecznej po roku 1945 spowodowały przeobrażenia także w dziedzinie systemu emerytalnego. Główne reformy skupiały się wokół urzeczywistnienia zasady powszechności, która miała odzwierciedlać fundamentalne założenia polityki pełnego zatrudnienia. Część modyfikacji dotyczyła również zwiększenia wysokości emerytur. Jako realizację założeń rządu komunistycznego, świadczenia z ubezpieczenia społecznego wcielono natomiast w zakres centralnego zarządzania i planowania, oddając ZUS pod kontrolę partii oraz ustanawiając wpływy ze składek jako bezpośredni dochód budżetu państwa. Nadto zastąpiono kapitałową metodę finansowania świadczeń – systemem repartycyjnym.

W okresie objętym powyższą analizą nastąpiło bardzo wiele zmian w zakresie funkcjonowania systemu emerytalnego. Kolejne wprowadzane reformy sprawiały, że narastały odstępstwa od jego międzywojennego kształtu. Dlatego zabezpieczenie emerytalne cechowała wówczas wysoka niestabilność i niepewność. Bardzo często zdarzało się bowiem, że wprowadzane rozwiązania obowiązywały bardzo krótko i po kilku latach były zmieniane i zastępowane innymi regulacjami. Dopiero późniejsze zmiany, dokonane w latach osiemdziesiątych przyniosły usystematyzowanie i ujednoczenie ustawodawstwa, poprawiając sytuację osób ubezpieczonych oraz beneficjentów systemu emerytalnego.

¹⁶¹ Por. A. Lejk-Kępką, *Zasady przyznawania emerytur rolniczych oraz ustalania wysokości tych świadczeń. Krótki rys historyczny*, „Ubezpieczenia w rolnictwie. Materiały i studia”, 2002 nr 4, s. 6.

¹⁶² Por. Ustawa z dnia 29 maja 1974 r. o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność Państwa za rentę i spłaty pieniężne, Dz. U. Nr 21, poz. 11, art. 9, 10, 13.

2. Systemy zabezpieczenia emerytalnego – aspekty teoretyczne

Powstanie społeczeństwa przemysłowego i rozpad rodzin wielopokoleniowych spowodowały zmniejszenie się poczucia odpowiedzialności za osoby starsze, chore i pozostające bez środków do życia. Sytuacja ta przyczyniła się do rozwoju idei solidarności społecznej oraz zainicjowania systemu, który zapewni osobom znajdującym się w niedostatku i trudnej sytuacji losowej niezbędne wsparcie i pomoc materialną.

System zabezpieczenia społecznego, jako element ochrony ryzyka, stanowi jedno z najważniejszych narzędzi polityki społecznej. Jego zadaniem jest udzielanie pomocy w razie zaistnienia określonych prawem sytuacji. Obejmuje on świadczenia wypłacane obywatelowi, który znajduje się w niedostatku z przyczyn losowych. Regulacje dotyczące konstrukcji i funkcjonowania systemu zabezpieczenia społecznego obejmują określenie wysokości, częstotliwości i warunków otrzymania wsparcia. Ich źródeł można szukać w regulacjach prawa wewnętrznego oraz w prawodawstwie Unii Europejskiej i aktach prawa międzynarodowego.

System emerytalny jako część systemu zabezpieczenia społecznego jest sposobem na zagwarantowanie dochodów w okresie starości. To mechanizm, który zabezpiecza przyszłą konsumpcję w okresie, kiedy z przyczyn psychofizycznych nie będzie już można pracować i uzyskiwać z tego tytułu wynagrodzenia.

Niniejszy rozdział będzie stanowił analizę struktury, celu oraz istoty funkcjonowania systemu emerytalnego. Zakres poruszanych zagadnień będzie obejmował zarówno ogólne zasady dotyczące konstrukcji systemu, jak i reguły funkcjonowania ubezpieczenia emerytalnego w Polsce.

2.1. Miejsce zabezpieczenia emerytalnego w systemie zabezpieczenia społecznego

Rozpoczynając rozważania dotyczące systemu emerytalnego należy najpierw podjąć próbę zdefiniowania zabezpieczenia społecznego¹⁶³. Na próżno szukać w aktach prawnych legalnej definicji zabezpieczenia społecznego, jednakże jego istota i cel sprecyzowane są w wielu ustawach i publikacjach.

Źródła gwarancji prawa do zabezpieczenia społecznego w Polsce znajdują się w ustawie zasadniczej. Jego ramy oraz ogólny wzorzec stanowi przepis art. 67 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z jego treścią, „Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa. Obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i nie mający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa”¹⁶⁴. Przepis ten znajduje się w rozdziale dotyczącym wolności i praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych. Jednakże nie może on być uznawany za źródło praw podstawowych obywatela, ponieważ określa jedynie wytyczne w zakresie konstrukcji państwowego systemu zabezpieczenia społecznego. Gwarancję powstania zabezpieczenia społecznego stanowi także art. 68 ustawy zasadniczej, określający prawo do ochrony zdrowia, art. 69 – pomoc dla osób niepełnosprawnych oraz art. 71 – pomoc dla matek i rodzin w trudnej sytuacji¹⁶⁵.

Dodatkowo w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej znajduje się potwierdzenie obowiązującej w systemie ubezpieczenia społecznego zasady solidarności. Jest to podstawowa reguła, która stanowi o pewnej współzależności i pomocy w razie zaistnienia różnorodnych ryzyk socjalnych¹⁶⁶. Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zawiera zapis o godności człowieka, prawie do wolności oraz solidarności z innymi. Jednocześnie art. 2 ustawy zasadniczej definiuje Polskę jako państwo, które

¹⁶³ Nie jest jednoznacznie określone, czy w odniesieniu do „zabezpieczenia społecznego” należy używać liczby pojedynczej czy mnogiej. W literaturze przedmiotu można spotkać obie wersje; liczba pojedyncza: por. I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenie społeczne, t. 1: Część ogólna*, Warszawa 2003; liczba mnoga: por. E. Modliński, *Podstawowe zagadnienia prawne ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1968. Jednakże w związku z tym, że w *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* określa się „zabezpieczenie społeczne” w liczbie pojedynczej, autorka przyjmuje taką formę zapisu.

¹⁶⁴ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U.1997.78.483, art. 67.

¹⁶⁵ Por. tamże, art. 68, 69, 71.

¹⁶⁶ Ryzyko socjalne to zagrożenie zaistnienia zdarzenia przyszłego i niepewnego, które nie zależy od woli człowieka. Wśród ryzyk można wyróżnić między innymi: trwałą lub okresową niezdolność do pracy, śmierć żywiciela, ryzyko dożycia wieku emerytalnego, wypadek przy pracy, chorobę zawodową, macierzyństwo, inwalidztwo, chorobę, bezrobocie.

realizuje i urzeczywistnia zasady sprawiedliwości społecznej¹⁶⁷. Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie wyjaśniał funkcjonowanie zasady sprawiedliwości społecznej w polskim zabezpieczeniu społecznym. Określał ją jako podstawowe założenie systemu. „[Sprawiedliwość społeczna] występuje przede wszystkim w postaci formuły przyznawania świadczeń według pracy (głównie w stosunku do emerytów), lecz także podziału ich wg potrzeb (w szczególności w stosunku do osób pobierających renty inwalidzkie, renty rodzinne, renty powypadkowe)”¹⁶⁸.

Podstawą prawną utworzenia i funkcjonowania systemów zabezpieczenia społecznego są także akty prawa unijnego. *Acquis communautaire*, czyli dorobek prawny Unii Europejskiej, z dniem 1 maja 2004 r., czyli wraz we wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej, stał się prawem obowiązującym na jej terytorium. W obszarze zabezpieczenia społecznego wskazać należy zwłaszcza na rozporządzenie Rady (EWG) NR 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie¹⁶⁹. Rozporządzenie powstało w celu wypracowania systemu skoordynowania ustawodawstwa w dziedzinie zabezpieczenia społecznego dla osób przemieszczających się w obrębie państw Wspólnoty. Zasadniczym problemem było ustanowienie równości tych osób z obywatelami państwa docelowego oraz zagwarantowanie poszanowania praw nabytych. Postanowiono zatem o sumowaniu wszystkich okresów składkowych w poszczególnych państwach w celu zachowania prawa do świadczeń i odpowiedniego obliczenia ich wysokości. Ustalono również, że jedna osoba może być objęta wyłącznie jednym systemem zabezpieczenia społecznego – w miejscu, w którym pracuje lub prowadzi działalność gospodarczą.

Kolejnym niezwykle istotnym dokumentem prawa wspólnotowego jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego¹⁷⁰. Akt ten stanowi ponowną próbę koordynacji systemów w państwach członkowskich. Rozporządzenie wskazuje na duże rozbieżności między systemami obowiązującymi w poszczególnych krajach. Dlatego celem obranym przez Wspólnotę nie jest ujednoczenie wszystkich systemów, a jedynie stworzenie generalnych reguł, które powinny być respektowane przez wszystkie państwa Unii Europejskiej.

¹⁶⁷ Por. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, dz. cyt., Preambuła, art. 2.

¹⁶⁸ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lutego 1992 r., sygn. akt K. 14/91.

¹⁶⁹ Por. ERR1408/71, Tekst skonsolidowany, Dz. U. L 28, 30.1.1997, s. 2.

¹⁷⁰ Por. ERPER883/2004, Dz.U. L 166, 30.4.2004, s. 1

Późniejszym dorobkiem prawa wspólnotowego w sprawie funkcjonowania systemów zabezpieczenia społecznego jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 roku dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego¹⁷¹. Akt ten uzależnia optymalne korzystanie z praw przez osoby objęte zabezpieczeniem społecznym od ściślejszej współpracy między instytucjami poszczególnych państw. Dodatkowo w rozporządzeniu znajduje się zapis o konieczności osiągnięcia płynnego funkcjonowania procedur i sprawnego zarządzania systemami, a w tym celu jako najwłaściwszy środek komunikacji uznaje się wyłącznie drogę elektroniczną. Treść rozporządzenia określa również, że w sprawach tak istotnych jak zabezpieczenie społeczne należy dołożyć wszelkich starań, aby decyzje podejmowane były skutecznie i sprawnie, z jak największą przejrzystością.

Zabezpieczenie społeczne można określić jako układ instytucji oraz usług, których celem jest zaspokojenie uzasadnionych potrzeb jednostek, których zdolność do podejmowania pracy została ograniczona bądź wyłączona, a także jednostek, które są nadmiernie obciążone kosztami utrzymania rodziny¹⁷². Inna definicja zabezpieczenia społecznego wskazuje, że jest to „całokształt środków i działań publicznych, za pomocą których społeczeństwo stara się chronić swoich członków przed groźbą niemożności zaspokojenia potrzeb podstawowych, wspólnie uznawanych za ważne. Realizowane jest ono metodą ubezpieczenia społecznego. Przystąpienie do ubezpieczenia ma charakter przymusowy, a prawo do świadczeń powstaje *ex lege* i jest prawem podmiotowym”¹⁷³.

Na obowiązujący w Polsce system zabezpieczenia społecznego składają się: system ubezpieczenia i zaopatrzenia społecznego, system ubezpieczenia zdrowotnego, świadczenia z tytułu bezrobocia oraz świadczenia rodzinne. Zabezpieczenie społeczne prowadzone jest na podstawie trzech metod: ubezpieczeniowej, zaopatrzeniowej oraz opiekuńczej.

Metoda ubezpieczeniowa polega na tworzeniu wspólnot osób ubezpieczonych, które narażone są na to samo lub chociaż podobne ryzyko socjalne. Świadczenia wypłacane są z funduszu, który powstaje ze składek osób ubezpieczonych. Prawo do otrzymania świadczenia ma charakter podmiotowy, przysługuje ono po zaistnieniu zdarzenia

¹⁷¹ Por. ERPER987/2009, Dz.U. L 284 z 30.10.2009, s. 1.

¹⁷² Por. *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 września 1993 r.*, sygn. akt K 17/92, OTK1986-1995/t4/1993/cz2/33; OTK 1993 cz. II s. 297-310.

¹⁷³ Wyrok Sądu Rejonowego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 14 marca 2017 r., VII K 434/16; Por. także *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 19 listopada 1996 r.*, sygn. akt K 7/95, OTK ZU Nr 6/1996, s. 416. Podobną definicję przedstawiają również: Por. G. Szpor, *Ubezpieczenia w systemie zabezpieczenia społecznego*, w: G. Szpor (red.), *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2004, s. 15; J. Piotrowski, *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*, Warszawa 1966, s. 7-8.

oraz po spełnieniu ustawowych przesłanek, bez względu na posiadane środki własne. Natomiast wysokość wypłacanego świadczenia jest różnicowana i uzależniona od wcześniej wpłacanych składek¹⁷⁴. Zgodnie z takimi założeniami jest w Polsce zorganizowany system ubezpieczenia emerytalnego i rentowego, a także ubezpieczenie w razie choroby oraz z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych.

Zabezpieczenie społeczne skonstruowane zgodnie z techniką zaopatrzeniową obejmuje przeważnie wszystkich obywateli, bez względu na wcześniejsze zatrudnienie. Świadczenia wypłacane są osobom, które pozostają w potrzebie, a źródłem wypłat są środki publiczne. Wysokość świadczeń jest ustalana ustawowo, na jednakowym poziomie, który pozwoli zapewnić obywatelom jedynie minimum egzystencji. Podobnie jak w przypadku techniki ubezpieczeniowej, prawo do świadczenia ma charakter podmiotowy, jednakże może być ono uzależnione od wysokości dochodów osoby potrzebującej¹⁷⁵. Zgodnie z metodą zaopatrzeniową zorganizowane jest w Polsce zabezpieczenie emerytalne służb mundurowych, sędziów i prokuratorów, a także system renty socjalnej, świadczeń rodzinnych i świadczeń dla osób bezrobotnych.

System funkcjonujący na podstawie techniki opiekuńczej cechuje się największą powszechnością. Obejmuje on wszystkich, bez względu na wcześniejsze zatrudnienie lub osiągnięte uprzednio dochody. Źródłem świadczeń są środki publiczne. Wysokość i zakres pomocy społecznej uzależnione są od indywidualnych potrzeb, a decyzja w tym przedmiocie ma charakter uznaniowy i podejmowana jest przez organ przyznający świadczenie. Potrzeby, które kwalifikują do otrzymania pomocy określa najczęściej ustawa, jednak prawo do świadczenia nie powstaje *ex lege*, a dopiero po dokonaniu oceny i wydaniu przez organ prawomocnej decyzji¹⁷⁶.

W Polsce świadczenia z pomocy społecznej mają najbardziej powszechny charakter. Prawo do nich mają, oprócz obywateli, także cudzoziemcy mieszkający w Polsce oraz osoby legalnie przebywające na terytorium Polski¹⁷⁷. Ustawa *o pomocy społecznej* definiuje zabezpieczenie społeczne zorganizowane zgodnie z techniką opiekuńczą jako „instytucję polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości”¹⁷⁸.

Zabezpieczenie społeczne to mechanizm gwarantujący dochody w razie zaistnienia

¹⁷⁴ Por. I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenie społeczne, t. 1, Część ogólna*, dz. cyt., s. 18.

¹⁷⁵ Por. też, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, dz. cyt., s. 17-18.

¹⁷⁶ Por. tamże, s. 18-19.

¹⁷⁷ Por. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. *o pomocy społecznej*, Dz. U. 2004 Nr 64, poz. 593, art. 5.

¹⁷⁸ Tamże, art. 2.

ryzyka socjalnego, czyli zdarzenia przyszłego i niepewnego. W tej konstrukcji można wyróżnić dwa rodzaje miary: płacy i wspólnego dorobku. Zgodnie z pierwszym wskaźnikiem, ochrony udziela się na wypadek ograniczonej zdolności do zatrudnienia i otrzymywania wynagrodzenia. Sytuacja ta może wynikać z choroby, inwalidztwa lub podeszłego wieku. Jednakże zabezpieczenie społeczne nie musi być konsekwencją zatrudnienia i osiąganego zarobku, może ono wynikać z posiadanego obywatelstwa, zamieszkania czy określonej działalności. Często źródłem finansowania świadczeń są dochody budżetu państwa (czyli przede wszystkim podatki), a nie składki ubezpieczonych. W takim przypadku miarą zabezpieczenia społecznego stanowi wspólny dorobek, czyli wartość dochodu narodowego (Produkt Krajowy Brutto). Wówczas środki przeznaczone na świadczenia wydzielane są ze wspólnie wypracowanego dochodu, a sposób i zakres ich redystrybucji jest ściśle określony przez ustawę¹⁷⁹.

Ubezpieczenie społeczne jest głównym filarem zabezpieczenia społecznego. Podstawowe źródło jego finansowania stanowią składki. W razie zaistnienia ryzyka ubezpieczeniowego członek systemu może oczekiwać wsparcia w postaci wypłaty świadczeń, które mogą mieć charakter długookresowy, krótkookresowy lub dożywotni. Fundamentalne dogmaty systemu ubezpieczenia społecznego w Polsce to powszechność, spójność i efektywność¹⁸⁰. Dodatkowo opiera się on na zasadzie przymusu, wzajemności, sprawiedliwości społecznej i zasadzie równego traktowania wszystkich ubezpieczonych oraz państwowej gwarancji wypłaty świadczeń.

Na ubezpieczenie społeczne składa się: ubezpieczenie emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe. Zgodnie z brzmieniem ustawy¹⁸¹ zadania z tego zakresu są wykonywane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS), otwarte fundusze emerytalne oraz płatników składek. Wypłaty świadczeń z systemu ubezpieczeń społecznych realizowane są z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: FUS), którego administratorem i dysponentem jest ZUS. Źródłem przychodów FUS są przede wszystkim składki ubezpieczonych, ale także dotacje budżetowe czy wypłaty z Funduszu Rezerwy Demograficznej¹⁸². W ramach FUS wyodrębnione zostały cztery fundusze, które

¹⁷⁹ Por. J. Jończyk, *Sposób i miara zabezpieczenia społecznego*, „Państwo i Prawo” 2011 nr 10, s. 5-7.

¹⁸⁰ Powszechność systemu zabezpieczenia społecznego oznacza, że obejmuje on swoim zasięgiem wszystkich obywateli, bez wykluczenia żadnej z grup społecznych czy zawodowych. Spójność zapowiada działanie ukierunkowane na wypełnienie fundamentalnego celu, jakim jest zabezpieczenie ryzyka starości. Efektywność finansowania wskazuje na takie funkcjonowanie, które będzie maksymalizować zyski (zrealizowane cele) przy możliwie jak najmniejszych wydatkach systemu.

¹⁸¹ Por. Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz.U.2017.1778, art. 3.

¹⁸² Fundusz Rezerwy Demograficznej (dalej: FRD) został utworzony w 2002 r. jako państwowy zapasowy fundusz emerytalny. Jego zadaniem miało być zabezpieczenie wypłat dla beneficjentów oraz zapewnienie stabilności systemu w warunkach starzenia się społeczeństwa. Zgodnie z brzmieniem *Ustawy o systemie*

odpowiadają rodzajom ubezpieczenia społecznego: fundusz emerytalny, rentowy, chorobowy i wypadkowy¹⁸³.

Składki na ubezpieczenie emerytalne, rentowe i chorobowe są określone w formie stopy procentowej, która jest jednakowa dla wszystkich ubezpieczonych. Składki na ubezpieczenie wypadkowe uzależnione są od poziomu zagrożeń zawodowych oraz ich skutków, dlatego jego wysokość jest różna dla poszczególnych płatników składek¹⁸⁴. Zauważyć należy, że składki skierowane do emerytalnej części ubezpieczenia społecznego mają największą wysokość. Wynosi ona bowiem 19,52 proc.¹⁸⁵ podstawy wymiaru. Składkę na ubezpieczenie emerytalne w równych częściach (po 9,76 proc.), pokrywają pracodawca i pracownik. Wartości te wskazują, że skoro środki zasilające fundusz emerytalny w ramach FUS są najwyższe, to fundusz ten jest największy. Jednak wiążą się z tym również duże wydatki wynikające z wypłaty świadczeń (które rosną jeszcze w obliczu zmian demograficznych i zjawiska starzenia się polskiego społeczeństwa). Dodatkowo emerytura jest świadczeniem wypłacanym comiesięcznie i dożywotnio, dlatego można się spodziewać, że wydatki te będą się systematycznie zwiększać.

Tabela 1. Wydatki na świadczenia pieniężne z FUS w latach 2014-2018 (w tys. zł)

	2014	2015	2016	2017	2018
Wydatki ogółem	188 090 069,4	195 851 586,2	201 610 354,4	209 080 387,5	225 793 975,2
Fundusz emerytalny	121 257 585,9	126 344 440,0	131 080 843,1	137 458 065,5	153 392 790,4
Fundusz rentowy	44 831 912,1	45 556 594,7	45 486 742,4	45 623 579,9	45 715 038,3
Fundusz chorobowy	16 816 630,3	18 805 824,2	19 988 136,6	20 993 123,6	21 726 324,3
Fundusz wypadkowy	5 183 941,1	5 144 727,3	5 054 632,3	5 005 618,5	4 959 822,3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Informacja o świadczeniach pieniężnych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych świadczeniach z zabezpieczenia społecznego: IV kwartał/okres I-XII 2014 r., IV kwartał/okres I-XII 2015 r., IV kwartał/okres I-XII 2016 r., IV kwartał/okres I-XII 2017 r., IV kwartał/okres I-XII 2018 r.*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, <http://www.zus.pl/baza-wiedzy/statystyka/kwartalne-informacje-o-swiadczeniach-pienieznych-z-fus-oraz-o-innych-swiadczeniach>, (dostęp: 25.05.2019).

zabezpieczeń społecznych (art. 58), fundusz miał być tworzony ze środków pozostających w funduszu emerytalnym na koniec każdego roku kalendarzowego, pomniejszonych o kwotę niezbędną na wypłaty świadczeń w pierwszym miesiącu nowego roku. Na fundusz miała być również przekazywana część składki emerytalnej. Początkowo odpis miał wynosić 1 proc., jednakże z uwagi na rosnący deficyt systemu emerytalnego zdecydowano o obniżeniu wartości przekazywanej do FRD składki.

¹⁸³ Por. Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych, dz. cyt., art. 51, 52, 55.

¹⁸⁴ Por. tamże, art. 15.

¹⁸⁵ Dla porównania: 8,00 proc. wynosi podstawa wymiaru na ubezpieczenie rentowe, 2,24 proc. postawa wymiaru na ubezpieczenie chorobowe oraz od 0,40 proc. do 8,12 proc. podstawa wymiaru na ubezpieczenie wypadkowe; Por. tamże, art. 22.

Zwiększenie wydatków na świadczenia z FUS ilustruje Tabela 1. Należy zauważyć, że każdego roku zwiększa się wysokość wszystkich wypłacanych świadczeń. Wyjątkiem są świadczenia z funduszu wypadkowego, które z roku na rok nieznacznie maleją. Natomiast największy przyrost wydatków odnotowany został w funduszu emerytalnym. W latach 2014-2015 jego wydatki stanowiły 64,5 proc. wszystkich nakładów FUS, w roku 2016 było to 65 proc., w kolejnym roku już 65,7 proc.

System emerytalny, jako część składowa ubezpieczenia społecznego, spełnia rolę zapewnienia przyszłych dochodów dla osób ubezpieczonych. Stanowi on jedną z najważniejszych instytucji polityki społecznej państwa, gwarantuje bowiem wsparcie finansowe w okresie starości. Świadczenia wypłacane są dożywotnio osobom, które ze względu na wiek nie mogą podjąć pracy zarobkowej.

Cel społeczny, jaki realizuje system emerytalny, polega na zapewnieniu społeczeństwu sposobności do bezpiecznego i możliwie niekosztownego (w odniesieniu do comiesięcznych składek opłacanych przez osoby ubezpieczone) przeniesienia części uzyskiwanych dochodów z okresu aktywności zawodowej na okres późniejszy, w którym nie będą oni zdolni do podejmowania pracy zarobkowej¹⁸⁶.

2.2. Ryzyko starości jako podstawa systemu emerytalnego

2.2.1. Pojęcie ryzyka i bezpieczeństwa socjalnego

Jednym z najważniejszych pojęć z zakresu zabezpieczenia społecznego i polityki społecznej jest bezpieczeństwo socjalne. Definiowane jest jako stan wolności od niedostatków lub braku środków utrzymania. Oznacza zaspokojenie potrzeb socjalnych, czyli podstawowych potrzeb bytowych¹⁸⁷. Jego istotą jest pewność uzyskania zewnętrznej pomocy w sytuacji zaistnienia zdarzeń losowych lub w innych wypadkach przewidzianych prawem¹⁸⁸. Bezpieczeństwo socjalne utożsamiane bywa ze wsparciem i łączy się głównie z obowiązkiem zapewnienia odpowiednich warunków materialnych i życiowych.

Pokrewnym pojęciem jest bezpieczeństwo społeczne, jednakże jego zakres jest zdecydowanie szerszy. Odnosi się ono bowiem do całokształtu funkcjonowania jednostki w państwie, zwłaszcza do poczucia wspólnotowości, solidarności oraz dostosowania

¹⁸⁶ Por. M. Góra, *Jeszcze raz o „Bezpieczeństwie dzięki różnorodności”*, Zeszyty Forum Obywatelskiego Rozwoju, Warszawa 2009, s. 5, http://www.pte.pl/pliki/2/12/25.03.10_Zeszyt_Integralny_charakter_systemu_emerytalnego_w_Polsce_Gora.pdf, (dostęp: 25.05.2018).

¹⁸⁷ Por. M. Księżopolski, *Systemy zabezpieczenia społecznego w krajach nordyckich*, Warszawa 1988, s. 31.

¹⁸⁸ Por. A. Rajkiewicz, *Potrzeba bezpieczeństwa socjalnego*, „Polityka Społeczna” 1988 nr 3, s. 6.

interesów osobistych i publicznych, jak również do poprawy jakości życia. Bezpieczeństwo socjalne stanowi minimalny wariant bezpieczeństwa społecznego, obejmuje jedynie zapewnienie podstawowych potrzeb bytowych. W celu jego urzeczywistnienia państwo podejmuje kroki na rzecz ograniczenia ubóstwa, zapewnienia płacy minimalnej, wyeliminowania bezrobocia, wykluczenia i różnic w poziomie społecznym¹⁸⁹. Na bezpieczeństwo społeczne składają się: bezpieczeństwo socjalne, wspólnotowe i rozwojowe. Bezpieczeństwo socjalne skupia się na zapewnieniu odpowiedniego dochodu, wspólnotowe dotyczy poczucia przynależności do określonej zbiorowości, natomiast rozwojowe przedkłada się na szanse i możliwości rozwoju jednostki¹⁹⁰. Troska o zapewnienie bezpieczeństwa należy do obowiązków państwa. Stanowi ono bowiem podstawowy warunek pełnego uczestnictwa obywateli w życiu publicznym i społecznym.

Zaspokajanie potrzeb społecznych i pomoc w razie zaistnienia ryzyka socjalnego niewątpliwie wpływa na utrzymanie pokoju społecznego. Stan ten jest bardzo pożądanym, bowiem oddziałuje na równowagę ekonomiczną i polityczną w państwie. Poprawa warunków pracy i życia obywateli stały się też niezbędne ze względu na presję potrzeb oraz zapewnienie poczucia sprawiedliwości i rozwoju. Istotnym aspektem zabezpieczenia ryzyka społecznego jest także konieczność dostosowania struktur i instytucji do nowych warunków, które związane są przede wszystkim ze współczesnym modelem funkcjonowania rodziny, a także zachodzącymi procesami gospodarczymi¹⁹¹.

W związku z tym państwo staje się najważniejszym podmiotem kreującym politykę społeczną. Można powiedzieć więcej – rola państwa w tej przestrzeni ciągle rośnie. Stale bowiem przybywa pól, w których pomoc państwa jest oczekiwana (choć nie zawsze jest konieczna). Interweniuje ono zatem częściej i bardziej intensywnie. Zjawisko to spowodowało powstanie nowego typu zależności między władzą a społeczeństwem. Przejawia się ono tym, że obywatele domagają się od państwa działania w zakresie polepszenia warunków życia i pracy. Natomiast władza te oczekiwania spełnia, bowiem stanowi to nowe pole legitymizacji osób sprawujących władzę¹⁹² oraz może zapewnić poparcie w czasie kolejnych wyborów.

Zadaniem zabezpieczenia społecznego jest ochrona przed konsekwencjami

¹⁸⁹ Por. I. Sierpowska, *Bezpieczeństwo socjalne jako dobro publiczne*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2015 nr 16 (3), s. 45-46.

¹⁹⁰ Por. M. Leszczyński, *Bezpieczeństwo społeczne Polaków wobec wyzwań XXI wieku*, Warszawa 2011, s. 58.

¹⁹¹ Por. L. Dziewięcka-Bokun, *Bezpieczeństwo socjalne jako podstawa pokoju społecznego*, w. L. Frąckiewicz (red.), *Bezpieczeństwo socjalne*, Katowice 2003, s. 132-133.

¹⁹² Por. L. Dziewięcka-Bokun, *O roli polityki społecznej państwa w okresie transformacji postsocjalistycznej*, „Acta Scientifica Academiae Ostroviensis” 2004 nr 17, s. 18.

zaistnienia ryzyka socjalnego, czyli zdarzenia przyszłego i niepewnego, które powoduje utratę lub ograniczenie możliwości zarobkowania. Zdarzenie to warunkuje rodzaj ubezpieczenia i sposób refundacji straconych przez ubezpieczonego dochodów.

Ryzyko kojarzy się z pewnym zagrożeniem, z niebezpieczeństwem utraty czegoś. W *Słowniku języka polskiego* można odnaleźć następującą definicję: „ryzyko to możliwość, prawdopodobieństwo, że coś się nie uda, przedsięwzięcie, którego wynik jest nieznan, niepewny, problematyczny”¹⁹³. Inaczej ryzyko można określić jako „możliwość lub prawdopodobieństwo poniesienia straty lub porażki”¹⁹⁴. Ryzyko jest zjawiskiem występującym w wielu dziedzinach życia i pojęciem stosowanym w różnych dyscyplinach nauki. Pojawia się ono w prawie, ekonomii, naukach społecznych¹⁹⁵, jak również w zarządzaniu, matematyce i psychologii. Może być ono rozpatrywane w dwóch kontekstach. Pierwszy z nich dotyczy zaistnienia samego zagrożenia, czy niebezpieczeństwa. Drugi natomiast odnosi się do jego materialnych i prawnych skutków, jak np.: utraty źródła dochodu, utraty lub ograniczenia zdolności do podjęcia pracy.

W prawie zabezpieczenia społecznego ryzyko bierze swój początek ze stosunków pracy i umów cywilnoprawnych. Pierwotnie dotyczyło ono głównie ubezpieczenia pracowników na wypadek niezdolności do pracy, choroby, inwalidztwa, starości oraz śmierci. Mechanizmy takie tworzone były wówczas głównie z myślą o rozwiązaniu kwestii socjalnych, czyli problemów związanych z ubóstwem osób utrzymujących się z pracy najemnej¹⁹⁶. W późniejszym okresie rozszerzał się zakres podmiotowy i przedmiotowy zabezpieczenia społecznego. Dziś ma ono charakter powszechny.

Nie powstał do tej pory zamknięty katalog występujących ryzyk socjalnych. Należy mieć na uwadze, że zmieniają się one wraz z przeobrażeniami demograficznymi i społecznymi, a także wraz z upływem czasu. Dlatego wciąż dostrzega się nowe zdarzenia o charakterze społecznym, które można zaliczyć do tej kategorii. Zgodnie z Konwencją nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego¹⁹⁷, świadczenia należne są w razie zaistnienia: choroby, bezrobocia, starości, wypadku przy pracy, choroby zawodowej, macierzyństwa, obciążeń rodzinnych – kosztów związanych z utrzymaniem dzieci, niepełnosprawności oraz śmierci żywiciela rodziny.

¹⁹³ Ryzyko, w: *Słownik języka polskiego*, M. Szymczak (red.), t. 3, wyd. 5, Warszawa 1989, s. 155.

¹⁹⁴ Ryzyko, w: *Praktyczny słownik współczesnej polszczyzny*, H. Zgólkowa (red.), t. 37, Poznań 2002, s. 316.

¹⁹⁵ Klasyczną pozycją rozpatrującą ryzyko z perspektywy socjologicznej jest *Spoleczeństwo ryzyka. W drodze do innej nowoczesności* autorstwa Urlicha Becka. Por. U. Beck, *Spoleczeństwo ryzyka. W drodze do innej nowoczesności*, Warszawa 2004.

¹⁹⁶ Por. J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2006, s. 12.

¹⁹⁷ Por. *Konwencja nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy z dnia 28 czerwca 1952 r.*, Dz.U.2005, Nr 93, Poz. 775.

W Polsce, po reformie ubezpieczenia społecznego, która weszła w życie w roku 1999, wyodrębnione zostały cztery ubezpieczenia: emerytalne, rentowe, wypadkowe i chorobowe. Podział ten warunkuje rodzaj ryzyka, charakter należnego świadczenia, uprawnienia do jego otrzymania oraz źródło finansowania wypłat. Ryzyko starości zabezpiecza emerytura, która wypłacana jest przez ZUS lub łącznie – przez ZUS i otwarty fundusz emerytalny (dalej: OFE). W razie zaistnienia ryzyka inwalidztwa, przysługujące świadczenie to renta z tytułu niezdolności do pracy, która pochodzi z FUS. Ograniczona sprawność do pracy wiąże się z wypłatą zasiłku wyrównawczego i świadczenia rehabilitacyjnego z funduszu chorobowego w FUS. Skutki zaistnienia ryzyka utraty żywiciela zabezpiecza natomiast renta rodzinna z FUS. Niezdolność do pracy spowodowana chorobą wiąże się z wypłatą przez pracodawcę wynagrodzenia, a w późniejszym okresie z przyznaniem zasiłku chorobowego z funduszu chorobowego. Z tego samego źródła wypłaca się zasiłki chorobowe i macierzyńskie w razie zaistnienia ryzyka macierzyństwa oraz zasiłek opiekuńczy z tytułu opieki nad członkiem rodziny. Z funduszu wypadkowego wypłacane są natomiast świadczenia w razie zaistnienia ryzyka wypadku i choroby zawodowej; są to: zasiłek chorobowy, świadczenie rehabilitacyjne, zasiłek wyrównawczy oraz odszkodowanie.

2.2.2. System emerytalny jako sposób redukcji ryzyka

Utrzymanie stanu bezpieczeństwa socjalnego i zabezpieczanie ryzyk społecznych to jedno z najważniejszych zadań państwa. Nie ulega wątpliwości, że osiągnięcie stanu wolności od niedostatków w pierwszej kolejności zależy od działania każdego człowieka. Zdarzają się jednak sytuacje i zdarzenia, z którymi jednostka, pomimo swej przezorności, nie może sobie poradzić sama. W razie ich zaistnienia, rozwiązaniem staje się państwowy system zabezpieczenia społecznego.

Starość, jako późny okres życia człowieka, kojarzona jest z wieloma utrudnieniami i niedogodnościami. Stan ten wpływa niekorzystnie na szereg obszarów życia człowieka, często obniżając jego poziom oraz powodując zwiększone potrzeby w zakresie opieki zdrowotnej i pielęgnacyjnej. Niejednokrotnie w tym okresie należy także liczyć się z wysokimi kosztami związanymi z zakupem dodatkowego sprzętu, który pozwoli dostosować się do pewnych niesprawności fizycznych. Konieczność ich zaspokojenia może zarazem powodować trudności finansowe i znaczne obniżenie statusu materialnego osób starszych oraz członków ich rodzin.

Starzenie się i starość są to pojęcia używane zarówno w biologii, jak i naukach społecznych. Starzenie się jest to proces długotrwały, postępujący i nieodwracalny. W trakcie kolejnych jego etapów dochodzi do stopniowego upośledzenia poszczególnych funkcji życiowych organizmu. Wiąże się to także z powolnym ograniczeniem zdolności adaptacji do zmian środowiskowych oraz ze zwiększającym się prawdopodobieństwem zgonu¹⁹⁸. Nie ma wyznaczonej granicy okresu starości. W zależności od źródła dolny wiek, po przekroczeniu którego można mówić o starości, waha się między 65 a 80 rokiem życia. W literaturze wyróżnia się cztery różne etapy starości. Pierwszy: 60-69 lat, to wiek początkowej starości; 70-74 lata, to wiek przejściowy między początkową starością a wiekiem ograniczonej sprawności fizycznej i umysłowej. Okres 75-84 lat, to wiek zaawansowanej starości, natomiast 85 lat i więcej to niedołączna starość¹⁹⁹.

Wskazuje się również, że okres starości nie jest jednorodny i dlatego można go podzielić na dwa etapy. Kryterium stanowi wiek funkcjonalny, który określony jest względem sprawności i możliwości psychofizycznych człowieka. W związku z tym starość można podzielić na: fazę pierwszą, która charakteryzuje się samodzielnością i sprawnością fizyczną i niesamodzielną ekonomiczną – jest to tzw. trzeci wiek. Faza druga cechuje się niesamodzielną zarówno pod względem ekonomicznym jak i funkcjonalnym, jest to tzw. czwarty wiek²⁰⁰.

Dla funkcjonowania systemów emerytalnych podstawowe znaczenie ma wiek kalendarzowy, zwany „wiekiem starczym”²⁰¹. Jego przekroczenie jest jednym z warunków, które uprawniają do otrzymania świadczenia. Wiek, który uprawnia do zaprzestania pracy zawodowej i oczekiwania wypłaty emerytury również nie jest jednolity. W polskim systemie ubezpieczenia emerytalnego wynosi on 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. Związany jest z kategorią starości ekonomicznej, którą można zdefiniować jako przynależność do grupy osób w wieku poprodukcyjnym²⁰². Wiek emerytalny może być jednak znacznie niższy albo wyższy²⁰³. Taka sytuacja uwarunkowana jest przede wszystkim istnieniem różnorodnych przywilejów i skróceniem ustawowego stażu pracy dla osób, które

¹⁹⁸ Por. T. B. Kirkwood, *Human Senescence*, „BioEssay” 1996 nr 18, s. 12.

¹⁹⁹ Por. S. Golinowska, J. Holzer, H. Szwarc, W. Pędich, *Starzenie się i starość: pojęcia, tendencje, cechy i struktury*, w: S. Golinowska (red.), *Ku godnej aktywnej starości. Raport o rozwoju społecznym*, Warszawa 1999, s. 8-9.

²⁰⁰ Por. S. de Beauvoir, *The Coming of Age*, New York 1996, s. 7.

²⁰¹ Por. J. Piotrowski, *Zabezpieczenie społeczne...*, dz. cyt., s. 121.

²⁰² Por. B. Więckowska, *Ubezpieczenia pielęgnacyjne*, Warszawa 2008, s. 21.

²⁰³ W dniu 1 stycznia 2013 r. wprowadzono w Polsce wyższy wiek emerytalny – 67 lat dla obu płci. Natomiast 1 października 2017 r. weszła w życie reforma, która obniżyła wiek emerytalny do poprzedniego poziomu: 60 lat dla kobiet i 65 dla mężczyzn. Wyższy wiek emerytalny obowiązuje także w wielu państwach Unii Europejskiej, np.: Belgia, Niemcy, Grecja, Hiszpania, Holandia – 67 lat dla obu płci, natomiast w Irlandii – aż 68 lat dla kobiet i mężczyzn.

w okresie aktywności zawodowej wykonywały pracę w szczególnych warunkach.

Okres starości kojarzony jest z dwoma fundamentalnymi następstwami. Po pierwsze, z ograniczeniem lub wyłączeniem pracy zarobkowej i brakiem środków utrzymania. Drugą konsekwencją jest postępująca dysfunkcjonalność społeczna, ekonomiczna i polityczna jednostki²⁰⁴. Starość, w przeciwieństwie do starzenia – jest statyczna. Określana jest ze względu na cechy biologiczne organizmu. Starość jest zjawiskiem kulturowym i wiąże się z obniżeniem możliwości do pracy, samoobsługi i bardzo często – do samodzielności²⁰⁵.

Ryzyko starości²⁰⁶ jest jednym z podstawowych, klasycznych ryzyk chronionych przez systemy zabezpieczenia społecznego. Starzenie się wpływa na obniżenie potencjału człowieka do pracy, ubywają wówczas siły, a także pogarsza się zdrowie. Utrata dochodów ze świadczonej pracy zastępowana jest wówczas świadczeniami pochodzącymi z systemu zabezpieczenia społecznego.

Starość powoduje dwie różne kategorie zagrożeń. Pierwszą grupą są te, które powodują utratę lub ograniczenie środków utrzymania. Drugą te, które oddziałują na dysfunkcjonalność ekonomiczną, społeczną i sprawnościową jednostki, jak również jej otoczenia²⁰⁷. Ryzyko osiągnięcia wieku starczego jest nieuchronne, biorąc pod uwagę aspekty biologiczne. Jednocześnie pomimo tego, że starość jest naturalnym stanem organizmu i nie należy do nadzwyczajnych incydentów, to można o niej mówić w kategoriach zdarzenia losowego.

Proces, który zmierza do zminimalizowania konsekwencji zdarzeń losowych na stan finansowy jednostki lub całego przedsiębiorstwa określany jest jako zarządzanie ryzykiem. Postępowanie to jest stosowane także w zakresie ryzyka starości i jego skutków. Pierwszym działaniem, jakie podejmuje się, aby ocenić ryzyko, jest rozpoznanie, ocena i kalkulacja. Zwiększone potrzeby osób w wieku starszym, względem zmniejszonych możliwości zarobkowych, powodują zwykle niekorzystną sytuację ekonomiczną i często mogą łączyć się z wykluczeniem społecznym. Sytuacja ta oddziałuje bezpośrednio na osoby dotknięte danym ryzykiem, ale jej niekorzystny wpływ rozciąga się także na inne jednostki z najbliższego otoczenia, zwłaszcza na członków rodziny²⁰⁸.

²⁰⁴ Por. T. Szumlicz, *Modele polityki...*, dz. cyt., s. 71.

²⁰⁵ Por. J. Piotrowski, *Problemy ludzi starszych i rodzin, w skład których wchodzi ludzie starsi*, Warszawa 1979, s. 6.

²⁰⁶ Ryzyko, które wiąże się z podeszłym wiekiem jest różnorodnie określane. W literaturze można spotkać następujące sformułowania: ryzyko starości, ryzyko osiągnięcia wieku emerytalnego, ryzyko niezdolności do pracy z powodu wieku, ryzyko długotrwałego zatrudnienia.

²⁰⁷ Por. T. Szumlicz, *Modele polityki...*, dz. cyt., s. 71.

²⁰⁸ Por. K. Łyskawa, *Dochody osób w starszym wieku a zarządzanie ryzykiem starości*, „Ruch prawniczy,

Kolejna faza zarządzania ryzykiem zmierza do jego uniknięcia czyli do zablokowania zaistnienia zdarzenia (prewencja) lub do zminimalizowania strat (represji), które mogą wystąpić. Odnosząc tę fazę do ryzyka starości wskazuje się na potrzebę zabezpieczania potrzeb, które pojawiły się lub pojawią u jednostki wraz z wiekiem. Zabieg ten nazywany jest kompensacją. Pozytywne zdarzenie, jakim jest dożycie wieku podeszłego zwykle powoduje zwiększone potrzeby finansowe i to należy rozumieć jako wypadek, który powoduje szkodę, czyli uszczerbek majątkowy (nakład ten może mieć charakter jednorazowy lub przyjąć formę świadczeń, które będą powtarzać się regularnie aż do końca trwania życia jednostki). Trzecią fazą zarządzania ryzykiem starości jest określenie źródeł oraz formy jego finansowania. Najpowszechniejszą metodą jest wypłata środków pieniężnych. Jednak nie jest to jedyny sposób finansowania ryzyka starości, poza tym stosuje się także pomoc rzeczową, czy usługi socjalne. Czwarty etap polega na administrowaniu wcześniej podjętymi działaniami, w tym zakresie chodzi głównie o stałą kontrolę dochodów osób, które zaprzestały aktywności zawodowej²⁰⁹.

W odniesieniu do funkcjonowania systemu emerytalnego, ryzyko starości można określić jako prawdopodobieństwo, że określona grupa wiekowa będzie żyła krócej lub dłużej niż wyliczona dla niej średnia, przewidywalna długość trwania życia²¹⁰. Rozróżnia się zatem dwie fazy ryzyka starości. Pierwsza faza związana jest z możliwością dożycia wieku emerytalnego i polega na poczynieniu oszczędności w takiej wysokości, która zapewni w przyszłości utrzymanie. Kapitał ten gromadzony jest w okresie aktywności zawodowej, jego przeznaczeniem jest wyrównanie straty wynikającej z niemożności otrzymywania dochodów z pracy. Druga faza starości wiąże się z ryzykiem zbyt długiego życia. Ten etap związany jest z konsumpcją nagromadzonych wcześniej środków. W tej sytuacji źródłem niebezpieczeństwa jest niewystarczająca ilość zebranych oszczędności w stosunku do rzeczywistego trwania życia jednostki²¹¹. W związku z tym system emerytalny można określić jako rozwiązanie instytucjonalne, które zmierza do zapewnienia jego uczestnikom środków utrzymania na okres starości poprzez urzeczywistnienie dwóch zasad: kumulowania oszczędności oraz realizowania wypłat odpowiednich świadczeń²¹².

Zabezpieczenie emerytalne stanowi konstrukcję prawną pozwalającą zapewnić

ekonomiczny i socjologiczny” 1999 z. 1, s. 185, 190.

²⁰⁹ Por. tamże, s. 188-189.

²¹⁰ Por. T. Jedynek, *Ryzyko starości a dodatkowy system emerytalny w Polsce*, „Zeszyty naukowe” 2016 nr 8(956), s. 6.

²¹¹ Por. T. Szumlicz, *Ubezpieczenie społeczne...*, dz. cyt., s. 241-242.

²¹² Por. tamże, s. 243.

środki utrzymania na starość, kiedy wraz z osiągniętym wiekiem w naturalny sposób spada psychofizyczna zdolność do podejmowania aktywności zawodowej. W związku z tym systemy prawne wypracowały mechanizmy ochrony osób starszych określając wiek, w którym poszczególne jednostki uprawnione są do zaniechania świadczenia pracy. Po osiągnięci ustawowego wieku beneficjent może oczekiwać, że otrzyma odpowiednie środki finansowe, które umożliwią mu godne życie.

Istnieją dwa sposoby, które pozwalają na zabezpieczenie ryzyka starości. Pierwszy z nich, określany jako naturalny system emerytalny, bazuje na utrzymywaniu więzów rodzinnych i pomocy uzyskiwanej od osób bliskich i krewnych. Może on być też oparty na zbiorowych formach międzyludzkiej pomocy lub na indywidualnej przeczności. Drugim sposobem zabezpieczenia ryzyka starości jest zinstytucjonalizowany system emerytalny, który powinien się cechować powszechnością i obowiązkiem uczestnictwa. Zorganizowany jest zwykle przez państwo, a środki na jego funkcjonowanie pochodzą przeważnie ze składek członków systemu lub z podatków.

Określając ryzyko, jakie wiąże się ze starością, należy zauważyć, że zdarzeniem, jakie je powoduje jest osiągnięcie określonego wieku, który uprawnia do zaprzestania pracy lub inwalidztwo, które uniemożliwia jej kontynuowanie. Zdarzenia te powodują przede wszystkim utratę stałych dochodów pochodzących z wynagrodzenia oraz brak źródła utrzymania dla rodziny. W takiej sytuacji jedną z podstawowych potrzeb osób starszych jest zachowanie dotychczasowego standardu życia (jednostki oraz całej rodziny). W celu ochrony przed tym ryzykiem stosuje się świadczenia, które mają charakter regularny i okresowy. Innym sposobem jest wcześniejsze zapewnienie sobie odpowiednich dochodów, np. wynikających z praw własności, ubezpieczenia czy odsetek od zgromadzonych uprzednio środków²¹³. W ochronie przed skutkami ryzyka starości ważna jest również pomoc innych osób; może ona przyjąć formę zarówno materialną, jak i niematerialną.

Konstrukcja państwowego systemu emerytalnego powinna zmierzać do zapewnienia każdemu beneficjentowi realnych, stałych i dożywotnich świadczeń zastępujących dochody, których jednostka nie jest już w stanie zarobić samodzielnie. Jednocześnie w odniesieniu do zabezpieczenia ryzyka starości, system emerytalny powinien uwzględniać odpowiednią relację między wysokością ostatniego wynagrodzenia emeryta a świadczeniem, które będzie mu przysługiwało po osiągnięciu wieku emerytalnego.

Rolą, jaką spełnia system emerytalny jest zabezpieczenie ryzyka długowieczności. Dopóki jednostka jest w stanie podejmować pracę, sama może zapewnić sobie źródło

²¹³ Por. K. Łyskawa, dz. cyt., s. 189.

utrzymania. Jednakże w okresie aktywności zawodowej nie może ona przewidzieć, czy dożyje granicy wieku emerytalnego oraz tego – jak długo potrwa jej życie po przekroczeniu tego progu. Dlatego nie jest możliwe, aby zaplanować, jak duże oszczędności należy zgromadzić, by zapewnić sobie środki utrzymania na okres, kiedy z uwagi na wiek nie będzie można podjąć pracy. Zabezpieczeniem przed ryzykiem zbyt wczesnego skonsumowania zgromadzonych i zaoszczędzonych uprzednio środków finansowych jest system emerytalny zorganizowany zgodnie z metodą ubezpieczeniową. Za jego przyczyną dokonuje się bowiem przekazanie kapitału z okresu aktywności zawodowej na okres bierności. Dodatkowo urzeczywistnia się również transfer środków między beneficjentami systemu, którzy żyją krócej i dłużej²¹⁴.

Okres starości objęty jest zabezpieczeniem społecznym, dlatego zaprzestanie pracy ze względu na wiek i brak dochodów z zatrudnienia, oznacza nabycie uprawnień do otrzymywania świadczeń. W Polsce ryzyko starości chronione jest przede wszystkim na podstawie metody ubezpieczeniowej oraz, w mniejszym zakresie, zaopatrzeniowej. Świadczenia dla osób starszych, pozostających bez dochodu, wypłacane są również z pomocy społecznej²¹⁵. Ta opiekuńcza technika stosowana jest względem osób, które wcześniej nie podlegały ubezpieczeniu społecznemu, ani zaopatrzeniu społecznemu, czyli osób, które uprzednio nie pracowały lub pracowały na podstawie umowy, od której nie opłacano składek emerytalnych.

2.3. Pojęcie, założenia, cele ubezpieczenia emerytalnego

2.3.1. Informacje ogólne o ubezpieczeniu emerytalnym

System ubezpieczenia emerytalnego jest konstrukcją, która dzięki ograniczeniu bieżącej konsumpcji w okresie aktywności zawodowej pozwala na wypłatę dożywotnich świadczeń w czasie zaprzestania pracy ze względu na wiek. Umożliwia to osobom uzyskującym dochód z pracy na rozdział środków i oszczędzenie ich w celu późniejszej konsumpcji. Dlatego działanie systemu emerytalnego nie jest ograniczone wyłącznie do zapewnienia dochodu i ochrony przed ryzykiem starości. Jego funkcjonowanie bowiem dotyczy również wcześniejszego okresu aktywności zawodowej, kiedy gromadzony jest

²¹⁴ Por. N. Barr, P. Diamond, *Reformy systemu emerytalnego. Krótki przewodnik*, Warszawa 2014, s. 16.

²¹⁵ Wprawdzie podeszły wiek nie został uwzględniony w katalogu powodów do udzielenia pomocy społecznej, jednakże należy przyjąć, że zaawansowany wiek w połączeniu z brakiem dochodu wiązałby się z kategorią ubóstwa, która została wymieniona w ustawie. Taka sytuacja oznaczałaby możliwość wystąpienia o świadczenie z pomocy społecznej (zasilek). Por. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o *pomocy społecznej*, dz. cyt., art. 7.

kapitał na późniejsze wypłaty.

Utworzenie systemu emerytalnego ma pierwszorzędne znaczenie dla społeczeństwa. Zapobiega on bowiem ubóstwu w okresie starości. Uważa się, że aby wypłacane świadczenia emerytalne spełniały swoją rolę, czyli zaspokajały podstawowe potrzeby, ich wysokość powinna wynosić od ok. 40 do 65 proc. dochodów uzyskiwanych w okresie aktywności zawodowej. Jednak ta wyższa wartość ma odniesienie głównie do systemów o charakterze ubezpieczeniowym oraz jedynie do osób o niskich dochodach²¹⁶.

Z ekonomicznego punktu widzenia wskazuje się na dwie różne koncepcje ubezpieczenia emerytalnego: z perspektywy mikroekonomicznej i makroekonomicznej²¹⁷. Zgodnie z pierwszą z nich, osoba, która kończy edukację i wchodzi na rynek pracy uzyskuje określone dochody. Jednakże dożycie do okresu starości i urzeczywistnienie się ryzyka starości oznacza utratę źródła wynagrodzenia z uwagi na psychofizyczną niezdolność do świadczenia pracy. Przyniesie to skutek w postaci konieczności zabezpieczenia sobie środków niezbędnych na konsumpcję w podeszłym wieku, a zwłaszcza w czasie późnej starości, kiedy ograniczenia psychofizyczne zupełnie uniemożliwią podjęcie pracy. Powstaje pytanie, w jaki sposób powinno się zapewniać te środki. Najpewniejszym i najprostszym z nich są oszczędności. Jednostki w okresie aktywności zawodowej rezygnują z części swojej konsumpcji, a zaoszczędzone środki przeznaczają na wydatki w okresie emerytalnym. W tej teorii opłacanie składek przez członka ubezpieczenia emerytalnego warunkuje jego późniejsze prawo do otrzymania świadczenia po przekroczeniu ustawowego wieku emerytalnego. Akumulacja bieżących dochodów jednostki w celu oszczędzania ich na przyszłą konsumpcję to jedno z podstawowych zadań systemu emerytalnego. W taki sposób określa się system emerytalny w powiązaniu z teorią konsumpcji i definiuje się go w skali mikroekonomicznej²¹⁸.

Jego funkcjonowanie zgodnie z teorią makroekonomiczną może być rozpatrywane odmiennie, w zależności od źródła finansowania emerytur. W odniesieniu do metody repartycyjnej kluczowym zagadnieniem jest zasada solidarności międzypokoleniowej. W takim modelu świadczenia wypłacane beneficjentom finansowane są z bieżących składek osób ubezpieczonych. Przyszłe świadczenia zależne są od tego, jak wysokie składki będą opłacane przez osoby aktywne zawodowo w przyszłości. W systemie kapitałowym, który

²¹⁶ Por. M. Księżopolski, *Zaopatrzenie emerytalno-rentowe na przykładzie wybranych krajów wysoko rozwiniętych*, Warszawa 1987, s. 3.

²¹⁷ Por. F. Chybalski, *System emerytalny: definicje, cele, klasyfikacje*, w: F. Chybalski (red.), *Adekwatność dochodowa, efektywność i redystrybucja w systemach emerytalnych. Ujęcie teoretyczne, metodyczne i empiryczne*, Warszawa 2016, s. 14-16.

²¹⁸ Por. tamże, s. 14.; N. Barr, P. Diamond, dz. cyt., s. 16.

bazuje na rynkach finansowych, środki osób ubezpieczonych są natomiast gromadzone i inwestowane przez instytucje finansowe, a wysokość przyszłych świadczeń będzie zależała od stopy zwrotu, jaka zostanie osiągnięta w okresie lokowania kapitału. Według makroekonomicznej perspektywy wysokość przyszłych emerytur będzie zależała albo od ilości środków wpłacanych przez osoby pracujące – w modelu repartycyjnym, albo od ceny sprzedaży aktywów (zysków z inwestycji) – w modelu kapitałowym. Dodatkowo system emerytalny w perspektywie makroekonomicznej definiuje się również jako mechanizm zapewniający podział aktualnego PKB między osoby aktywne zawodowo i emerytów²¹⁹.

Podstawę funkcjonowania polskiego systemu emerytalnego stanowi Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy. Za jego organizację odpowiedzialne są odpowiednie instytucje państwowe. Bazowa część systemu emerytalnego w większości państw konstruowana jest na zasadzie repartycyjnej, opartej na umowie międzypokoleniowej. Wypłata świadczeń jest z kolei gwarantowana przez państwo. W Polsce po 1999 r. bazowa część zyskała charakter repartycyjno-kapitałowy.

Ubezpieczeniowa forma systemu emerytalnego charakteryzuje się ekwiwalentnością opłacanej składki i otrzymywanego świadczenia. Warunkiem otrzymania emerytury jest wcześniejsze opłacanie składek, a zgodnie z formułą zdefiniowanej składki – ich całkowita zgromadzona suma określa późniejszą wysokość świadczeń. Innymi wymogami uzyskania emerytury są: osiągnięcie wieku emerytalnego, a czasem również: określony staż pracy, staż ubezpieczeniowy, obywatelstwo lub odpowiednio długi okres zamieszkiwania w kraju. Niejednokrotnie także otrzymanie świadczenia uzależnione jest od uprzedniego zaprzestania świadczenia pracy²²⁰.

Polski system emerytalny zorganizowany jest na podstawie metody ubezpieczeniowej. Granica wieku uprawniającego do otrzymania świadczeń uregulowana jest w ustawie. Oczywiście jest, że nie wszyscy ubezpieczeni osiągną ów wiek emerytalny, w związku z tym suma składek opłacanych przez jednego beneficjenta w okresie aktywności zawodowej może być wyższa niż ogół wypłat dokonywanych na jego rzecz. W formule ubezpieczeniowej „zwrot” składki nie ma charakteru indywidualnego, a jest społeczny. W takim systemie to większość finansuje świadczenia dla mniejszości. Podstawą jego działania jest redystrybucja i solidarność międzypokoleniowa. W przeciwieństwie do polskich rozwiązań, system emerytalny może także bazować na zasadzie oszczędności.

²¹⁹ Por. F. Chybalski, *System emerytalny: definicje, cele, klasyfikacje*, dz. cyt., s. 15; M. Góra, *System emerytalny*, Warszawa 2003, s. 19.

²²⁰ Por. P. Zieliński, *Zabezpieczenie emerytalne w teorii i praktyce*, „Annales UMCS Sectio H Oeconomia” 2001 t. 35, s. 135.

Zakłada ona, że wszyscy oszczędzający dożyją wieku emerytalnego i dlatego każdy z nich musi zgromadzić pełen wkład na wypłatę przyszłego świadczenia. W razie zgonu przed osiągnięciem wieku emerytalnego, cały wkład podlega zwrotowi lub zaliczeniu do masy spadkowej i przekazaniu spadkobiercom. System ten charakteryzuje się samofinansowaniem, nie podlega on zasadom redystrybucji, ani międzypokoleniowej czy wewnątrzpokoleniowej solidarności. Przyszłe świadczenia każdego z oszczędzających zależą bowiem od zgromadzonego indywidualnie wkładu, okresu oszczędzania, rentowności inwestycji dokonywanych przez fundusze emerytalne²²¹ oraz od dalszego przeciętnego trwania życia jednostki.

Najbardziej ogólnie można wskazać, że istnieją trzy najpopularniejsze rozwiązania dotyczące zwiększenia środków gwarantujących zabezpieczenie na okres starości. Pierwsze z nich to zwiększenie dzietności, które będzie oznaczało, że w przyszłości wzrośnie liczba osób aktywnych zawodowo i wpłacających składki do systemu emerytalnego (tym samym zwiększy się ilość środków na wypłatę świadczeń dla beneficjentów). Kolejnym sposobem jest wydłużenie okresu aktywności zawodowej i odwlekane w czasie momentu przejścia na emeryturę. Trzecie, niezwykle istotne rozwiązanie, to podejmowanie samodzielnych, dodatkowych prób oszczędzania na emeryturę.

Indywidualne, uzupełniające gromadzenie kapitału z przeznaczeniem na okres starości to najskuteczniejszy sposób na poprawę sytuacji finansowej w okresie zaprzestania aktywności zawodowej. Badania przeprowadzone przez Centrum Badania Opinii Społecznej (dalej: CBOS) wskazują, że świadomość Polaków na temat niskich świadczeń emerytalnych w przyszłości jest aktualnie wysoka i stale rośnie. W roku 1998 jedynie 8 proc. ankietowanych wskazywało, że emerytury będą miały niższą wartość niż wynagrodzenie osiągnięte z pracy, w roku 2017 natomiast niższych świadczeń spodziewało się już 56 proc. badanych. Emerytury na podobnym poziomie przewidywało 18 proc. respondentów (w porównaniu z 26 proc. w roku 1998). Zdecydowanie zmniejszył się również odsetek osób, które oczekują wyższych świadczeń: z 37 proc. w 1998 r. do aż 11 proc. w 2017 r.²²².

²²¹ Por. U. Kalina-Prasznica, *O reformowaniu systemu emerytalnego*, „Acta Universitatis Lodziensis”, 2001 t. 154, s. 44.

²²² Por. *Przed obniżeniem wieku emerytalnego: jak zatrzymać Polaków na rynku pracy*, Centrum Badania Opinii Społecznej, „Komunikat z badań” nr 67/2017, Warszawa 2017, s. 3.

Tabela 2. Przewidywania dotyczące wysokości przyszłej emerytury (w proc.)

Wysokość przyszłej emerytury w stosunku do zarobków będzie:	Rok badania		
	1998	2008	2017
niższa niż obecnie	8	46	56
podobna	26	22	18
wyższa niż obecnie	37	15	11
trudno powiedzieć	30	17	15

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Przed obniżeniem wieku emerytalnego: jak zatrzymać Polaków na rynku pracy*, „Komunikat z badań” nr 67/2017, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2017, s. 3.

Z badań wynika, że świadomość niewystarczającej wysokości przyszłych świadczeń emerytalnych jest powszechna we wszystkich grupach społecznych. Polacy zdają sobie sprawę z tego, że poziom emerytury będzie znacznie niższy w porównaniu do osiąganego uprzednio wynagrodzenia. Wiedza o tym jest jednak największa wśród ankietowanych, którzy posiadają wyższe wykształcenie. Wynika to zapewne z faktu, że zarobki tych osób w okresie aktywności zawodowej są zdecydowanie wyższe, więc po przejściu na emeryturę nie mogą zadowolić się zaspokojeniem jedynie podstawowych potrzeb materialnych. Z tej przyczyny potrzebują dochodów przekraczających wartość emerytury z państwowego systemu. Wśród grup społecznych najmniejszy niepokój co do wysokości przyszłej emerytury wyrażają rolnicy indywidualni i pracownicy niewykwalifikowani. W tych grupach zarówno wcześniej osiągnięte wynagrodzenie, jak i materialne potrzeby, są bowiem na niższym poziomie, co może być uzasadnieniem tego, że wykazują oni dużo mniejsze obawy o swoje utrzymanie w okresie zaprzestania pracy zarobkowej²²³.

W Polsce tendencje do podjęcia dodatkowych oszczędności na emeryturę są wciąż niewielkie. Tylko 13 proc. osób w wieku produkcyjnym deklaruje, że oszczędza z myślą o wydatkach w okresie starości. 21 proc. twierdzi, że nie oszczędza, ale zamierza to robić. Aż 55 proc. ankietowanych – osób w wieku produkcyjnym, wskazuje, że nie oszczędza i nie zamierza nigdy oszczędzać na emeryturę²²⁴. Skłonność do dodatkowego oszczędzania na okres zaprzestania aktywności zawodowej uzależniona jest od osiągniętych wcześniej dochodów. Dlatego większą tendencję do gromadzenia kapitału wykazują osoby z wyższym

²²³ Por. *Polacy o dodatkowym oszczędzaniu na emeryturę*, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2017, s. 5.

²²⁴ Por. tamże, s. 6-7.

wykształceniem, których dochody są większe.

Interesujące wyniki badań dotyczą powodów zaniechania dodatkowego oszczędzania na przyszłą emeryturę. Ponad połowa Polaków (59 proc.) nie odkłada pieniędzy ze względu na zbyt niskie dochody, które nie pozwalają na ograniczenie swojej bieżącej konsumpcji. 15 proc. respondentów odpowiedziało, że jeszcze zdąży rozpocząć oszczędzanie, bowiem do emerytury zostało jeszcze dużo czasu. Tak twierdzą głównie osoby młode, poniżej 35 roku życia. Jedynie 4 proc. nie ma wiedzy o tym, jak i po co gromadzić środki finansowe na przyszłość, zaś 2 proc. jest przekonanych, że do utrzymania wystarczą środki, które zostaną wypłacone przez ZUS i Otwarty Fundusz Emerytalny²²⁵.

Świadomość osób ubezpieczonych dotycząca przewidywalnej wysokości przyszłych świadczeń emerytalnych łączy się z wiedzą na temat czynników, które oddziałują na kształt systemu ochrony ryzyka starości. Należy zwrócić uwagę na niewielką wiedzę w zakresie funkcjonowania systemu emerytalnego. W społeczeństwie brakuje przeświadczenia, że przyszłe emerytury zależą od stanu demograficznego i że dla kondycji ubezpieczenia emerytalnego podstawowe znaczenie ma aktywność zawodowa przyszłych pokoleń. Jednocześnie panuje przekonanie, że nie jesteśmy indywidualnie odpowiedzialni za działanie systemu, bowiem świadczenia wypłacane są z powszechnego i państwowego mechanizmu. Polacy niechętnie zatem płacą składki oraz odprowadzają należne podatki, natomiast w większości uznają, że ze strony państwa należy im się odpowiednie świadczenie w razie wystąpienia jakiegokolwiek niezdolności do pracy.

Badania wskazują, że wśród Polaków powszechna jest opinia, że to państwo jest wyłącznie odpowiedzialne za dostarczenie środków utrzymania w okresie starości. Aż 63 proc. respondentów odpowiedziało, że zadaniem państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom po zakończeniu aktywności zawodowej, 28 proc. osób wskazało, że to kwestia indywidualna i obywatele sami powinni sobie zapewnić odpowiednie oszczędności. Natomiast 9 proc. nie wyraziło zdania²²⁶.

Jednym ze społecznych uwarunkowań, które ograniczają skłonność Polaków do długofalowych programów oszczędzania w ramach trzeciego filara mogą być także doświadczenia historyczne. W przeszłości permanentnie zdarzały się bowiem radykalne przemiany, wojny i przewroty, które obracały w niwecz wszystkie zgromadzone aktywa. Z tej przyczyny może się okazać, że sednem niechęci do korzystania z produktów oferowanych w ramach dodatkowego filara emerytalnego jest poczucie tymczasowości,

²²⁵ Por. tamże, s. 8-9.

²²⁶ Por. *Wiedza i postawy wobec ubezpieczeń społecznych. Raport z badań*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa 2016 r., s. 20.

jako jedna z cech polskiej świadomości. Wrażenie prowizoryczności mogą wzmagać także częste zmiany polskiego systemu emerytalnego. Mnogość reform legislacyjnych oraz brak dostatecznej wiedzy dotyczącej kolejnych modyfikacji wpływają na spadek zaufania do stabilności i pewności oszczędności.

Osobista przezorność i ograniczanie konsumpcji w celu odłożenia środków finansowych z przeznaczeniem na okres starości jest ciągle zjawiskiem rzadkim. Należy mieć na uwadze, że niezależnie od istnienia państwowego systemu emerytalnego, ważne jest, aby zapewnić sobie dodatkowe oszczędności, które pozostaną do dyspozycji w okresie przyszłej niezdolności do pracy. Problemy demograficzne i stale zwiększająca się liczba osób korzystających ze świadczeń, przy jednoczesnym spadku osób aktywnych zawodowo, tylko spotęgują niewydolność państwowego systemu emerytalnego. Taka sytuacja może spowodować radykalne zmniejszenie wypłacanych świadczeń, które – będąc skrajnie niskie – nie wystarczą beneficjentom nawet na zaspokojenie podstawowych potrzeb. Dlatego wskazane jest, aby już w okresie aktywności zawodowej zatroszczyć się o swoją przyszłość i podjąć kroki w celu zgromadzenia odpowiednich oszczędności.

2.3.2. Założenia i cele ubezpieczenia emerytalnego

2.3.2.1. Zadania systemu emerytalnego

Celem stworzenia systemu emerytalnego była konieczność rozwiązania problemów finansowych osób w okresie starości, kiedy spada zdolność wykonywania pracy zarobkowej. Aby poradzić sobie ze skutkami, jakie dla budżetu domowego przynosi bierność zawodowa, możliwe są różnorodne rozwiązania. Pierwszym, naturalnym sposobem jest indywidualne oszczędzanie i gromadzenie kapitału z przeznaczeniem na wydatki w przyszłości. Dobrowolne i samodzielne przejawy troski o zabezpieczenie swoich dochodów są bardzo pożądane. Jednakże takie działania podejmowane są przez nieliczną grupę osób. Wynika to głównie z tego, że podczas okresu aktywności zawodowej, ludzie nie potrafią myśleć racjonalnie, perspektywicznie i długookresowo. To sprawia, że większość osób w niedostateczny sposób dba o swoje dochody w przyszłości. Dodatkowo istnieje wiele przesłanek, które zdecydowanie osłabiają indywidualne pobudki do oszczędzania na przyszłość. Wśród nich można wskazać na brak wiedzy o potrzebie i sposobie oszczędzania, przekonanie o tym, że jeszcze jest czas na myślenie o emeryturze, zbyt niskie zarobki, które nie pozwalają na ograniczenie konsumpcji oraz ważne, bieżące

potrzeby i wydatki, które wykorzystują cały dostępny budżet. W każdym razie indywidualna przeczność bywa niedostateczną pobudką, aby zapewnić sobie dochody na emeryturze. Popularne jest również przekonanie, że to państwowe formy wsparcia powinny dostarczyć obywatelom środki utrzymania na okres starości.

Z tych przyczyn niezbędne jest istnienie powszechnego systemu emerytalnego, którego podstawowym celem będzie wypłata świadczeń osobom uprawnionym w okresie bierności zawodowej. Niezbędny jest zatem odgórny mechanizm, który zobliguje obywateli do ograniczenia konsumpcji w okresie wykonywania pracy zawodowej z przeznaczeniem zaoszczędzonego kapitału na okres starości.

Tradycyjny system emerytalny, który opiera się na metodzie repartycyjnej, w swojej konstrukcji wykazuje podobieństwo do piramidy finansowej. W obu mechanizmach świadczenia wypłacane aktualnym członkom systemu są finansowane ze składek osób, które dopiero do niego przystępują. W celu zachowania bilansu między wypłatami i wpłatami konieczny jest stały wzrost liczby uczestników takiego programu. W innym wypadku w systemie brakuje pieniędzy, a przedsięwzięcie w końcu upada. Wskazując na różnicę między piramidą finansową a repartycyjnym systemem emerytalnym podkreślić należy, że w zabezpieczeniu ryzyka starości osoby ubezpieczone nie muszą jedynie wykazywać się zaangażowaniem w celu pozyskiwania nowych członków. Zapewnienie kolejnych osób opłacających składki gwarantują bowiem zasady powszechności i obowiązkowego uczestnictwa²²⁷.

2.3.2.2. Zasady systemu emerytalnego

Wyróżnia się kilka zasad, według których powinien zostać skonstruowany nowoczesny system emerytalny. Najważniejsze z nich dotyczą składek emerytalnych opłacanych przez osoby ubezpieczone. Przede wszystkim powinny one być gromadzone i zapisywane na indywidualnych kontach, odrębnych dla każdego uczestnika systemu. Dodatkowo w każdym miesiącu stan rachunku powinien być powiększony o kwotę równą uzyskanej stopie zwrotu. Akumulowanie środków powinno mieć na celu przekształcenie ich na przyszłe, comiesięczne świadczenia począwszy od momentu przejścia osoby ubezpieczonej na emeryturę. Wysokość otrzymywanych wypłat powinna być zależna od ilości środków zgromadzonych na indywidualnym koncie oraz dalszego przewidywanego trwania życia i określana jako niezmienny procent podstawy wymiaru oskładkowania. Poza

²²⁷ Por. M. Góra, *System emerytalny*, dz. cyt. s. 81-82.

transferem środków na wypłaty, w systemie powinno się stworzyć specjalną rezerwę, która pokryłaby ewentualne wahania między wpłatami i wypłatami z systemu²²⁸. Oczywiście wskazane zasady dotyczą idealnego wzoru konstrukcji systemu emerytalnego. W takim rozwiązaniu modelowym, każdy ubezpieczony gromadzi odpowiednią ilość środków na przyszłe potrzeby w okresie starości. Jednak z uwagi na sytuację demograficzną i uwarunkowania gospodarcze, część z tych zasad nie jest wprowadzana w życie.

W odniesieniu do polskiego systemu ubezpieczenia emerytalnego można wskazać kilka fundamentalnych zasad, na których opiera się jego funkcjonowanie. Najważniejszą z nich jest powszechność. Wśród kolejnych zasad można wyróżnić: kompleksowość, systemowość, wzajemność, obowiązkowy charakter, powiązanie wysokości świadczeń z opłacaną składką oraz zasadę równego traktowania ubezpieczonych.

W celu zakreślenia społecznego oddziaływania ubezpieczenia emerytalnego, wskazać należy na jego najistotniejszą zasadę, czyli powszechność. Jej znaczenie polega na tym, aby system emerytalny objął swoim zasięgiem jak najwięcej obywateli, czyli (w miarę możliwości) każdą grupę społeczną i zawodową. Obowiązek uczestnictwa w systemie ubezpieczenia emerytalnego związany jest z poruszaną już kwestią – braku skłonności do samodzielnego, dodatkowego oszczędzania na emeryturę. Przymusowość ubezpieczenia wynika bowiem z założenia, że osoby aktywne zawodowo nie oszczędzają na zaspokojenie swoich potrzeb w przyszłości, nie myśląc o okresie, w którym z uwagi na zaawansowany wiek nie będą mogły podjąć pracy. W związku z brakiem przezorności, państwo, poprzez zinstytucjonalizowany system emerytalny, zmierza do obrony obywateli przed ryzykiem niedostatku w okresie starości, tworząc mechanizm ubezpieczenia obejmujący niemal całe społeczeństwo. Uniwersalny, państwowy system emerytalny jest niezbędny także ze względu na zabezpieczenie tych osób, które nie mogą pozwolić sobie na indywidualne oszczędzanie z powodu zbyt niskich dochodów w okresie aktywności zawodowej.

Zasada powszechności jest regułą, na podstawie której wyznaczony jest krąg osób podlegających ubezpieczeniu emerytalnemu. Oznacza ona, że obowiązkiem ubezpieczenia objęte są wszystkie osoby, które pozostają w określonej sytuacji faktycznej²²⁹. Tradycyjny system emerytalny, w swoich pierwotnych założeniach, miał dotyczyć przede wszystkim pracowników. Zgodnie z koncepcją systemu, który powstał z inicjatywy kanclerza

²²⁸ Por. tenże, *Inne spojrzenie na podstawowe zagadnienia ekonomii emerytalnej*, „*Ekonomista*” 2003 nr 4, s. 20-21.

²²⁹ Por. I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenie społeczne t. 2: Ubezpieczenie rentowe, ubezpieczenie emerytalne*, Warszawa 2003, s. 27.

Bismarcka, na wypłatę świadczeń dla osób niezdolnych do pracy z uwagi na wiek mogli liczyć wyłącznie pracownicy, którzy wcześniej wpłacali odpowiednie składki do systemu.

Należy zauważyć, że powszechność w pełnym wymiarze zachodzi wyłącznie w sytuacji, gdy dotyczy ona wszystkich członków danej społeczności²³⁰. Aby zrealizować tę zasadę, podejmuje się więc działania, które mają na celu stałe rozszerzanie kręgu osób ubezpieczonych. System obejmuje już nie tylko pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, ale i kolejne grupy zawodowe i społeczne, w tym osoby prowadzące działalność gospodarczą, duchownych, a nawet osoby poszukujące pracy i bezrobotne. Jednakże powszechność ubezpieczenia ma także inny wymiar. Łączy się bowiem z bezwzględным obowiązkiem wpłacania składki.

Jedną z zasad funkcjonowania polskiego systemu emerytalnego jest proces „uśredniania” emerytur. W drodze obwieszczenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej określa się maksymalną wysokość rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe dla wszystkich ubezpieczonych w danym roku kalendarzowym. Nie może być ona wyższa od kwoty odpowiadającej 30-krotności prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej na dany rok kalendarzowy²³¹. Ustawa określa także podstawę wymiaru przeciętnej emerytury i renty²³². Ustawowo określona jest również gwarancja emerytury w minimalnej wysokości, która wypłacana jest ubezpieczonym, którzy spełnili warunki: osiągnęli odpowiedni okres składkowy i nieskładkowy oraz wymagany wiek emerytalny²³³. Takie regulacje przynoszą efekty na polu redystrybucyjnym, wpływając przede wszystkim na wypośredkowanie świadczeń i składek oraz zapewnienie egzystencji na minimalnym poziomie.

Ważną zasadą funkcjonowania systemu emerytalnego, jak i całego zabezpieczenia społecznego jest równouprawnienie wszystkich ubezpieczonych. Podstawę jej stosowania stanowi zarówno prawo wewnętrzne, jak i prawo Unii Europejskiej. W odniesieniu

²³⁰ Por. E. Modliński, dz. cyt., s. 120.

²³¹ W 2018 roku kwota rocznego ograniczenia podstawy wyniosła 133 290 zł; Obwieszczenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 grudnia 2017 r. w sprawie kwoty ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w roku 2018 oraz przyjętej do jej ustalenia kwoty prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia, M.P. 2017 poz. 1174.

²³² Zgodnie z art. 15 Ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, dz. cyt., podstawę wymiaru przeciętnej emerytury i renty stanowi przeciętna podstawa wymiaru składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe lub na ubezpieczenie społeczne w okresie kolejnych 10 lat kalendarzowych, wybranych przez zainteresowanego z ostatnich 20 lat kalendarzowych poprzedzających bezpośrednio rok, w którym zgłoszono wniosek o emeryturę lub rentę.

²³³ Na podstawie ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, dz. cyt., art. 85 ust. 2, kwota najniższej emerytury oraz renty rodzinnej wynosiła 1000,00 zł miesięcznie. Wartość ta, na podstawie art. 89 powyższej ustawy oraz na podstawie szczegółowych aktów wykonawczych, podlega corocznej waloryzacji. W 2018 r. kwota minimalnej emerytury wynosi 1029,80 złotych.

do prawa krajowego, jej fundamentów możemy szukać w ustawie zasadniczej. Zgodnie z brzmieniem art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. 2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny”²³⁴. Na funkcjonowanie tej zasady wskazuje również art. 2a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. „Ustawa stoi na gruncie równego traktowania wszystkich ubezpieczonych bez względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, stan cywilny oraz stan rodzinny”²³⁵.

Prawo wspólnotowe w wielu aktach zmierza do udzielenia pełnych gwarancji równego traktowania obywateli w dziedzinie ubezpieczenia społecznego. Jednym z pierwszych dokumentów, które potwierdza tę zasadę była Dyrektywa Rady z dnia 19 grudnia 1978 r. w sprawie stopniowego wprowadzania w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zabezpieczenia społecznego²³⁶. Dyrektywa w art. 4 zawiera definicję zasady równego traktowania. W odniesieniu do systemu zabezpieczenia emerytalnego określa się nią: brak jakichkolwiek przejawów dyskryminacji ze względu na płeć, bądź bezpośrednio, bądź pośrednio poprzez odwołanie do niej, zwłaszcza do stanu cywilnego lub rodzinnego. Działania te mogą zachodzić przede wszystkim jeśli chodzi o: zakres stosowania systemów i warunki objęcia systemami, obowiązek opłacania składki i obliczanie jej wysokości, czy ustalanie wysokości świadczeń, w tym podwyżek należnych z tytułu posiadania małżonka i na osobę będącą na utrzymaniu oraz jeżeli chodzi o warunki dotyczące okresu wypłaty świadczeń i zachowanie prawa do świadczeń.

Sprawa równouprawnienia obu płci w dziedzinie ubezpieczenia emerytalnego jest niezwykle istotna, zwłaszcza w odniesieniu do obowiązujących granic wieku emerytalnego. Ustawowy wiek emerytalny, który w Polsce jest różny dla obu płci stał się przedmiotem licznych sporów i debat. Ich uczestnicy podkreślali, że niższy wiek emerytalny kobiet stanowi przejaw dyskryminacji mężczyzn, ponieważ muszą oni pracować 5 lat dłużej aby nabyć świadczenie. Z drugiej strony często podkreśla się, że wcześniejsze odchodzenie na emeryturę przez kobiety wpłynie na niższe świadczenia, bowiem okres opłacania składek będzie krótki, natomiast wydłuży się czas pobierania emerytury.

W kwestii stosowania zasady niedyskryminacji ubezpieczonych w systemie emerytalnym wielokrotnie wypowiadał się Sąd Najwyższy. Trzy najważniejsze tezy, które stanowią sentencje podejmowanych wyroków dotyczą nierównego traktowania

²³⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, dz. cyt., art. 32.

²³⁵ Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych, dz. cyt., art. 2a.

²³⁶ 79/7/EWG.

przedsiębiorców i pracowników, nierównego wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn, a także tego, czy dopuszczalne jest zwolnienie pracownika wyłącznie z uwagi na osiągnięcie przez niego wieku uprawniającego do otrzymania świadczenia.

W wyroku z dnia 8 października 2010 r.²³⁷ Sąd Najwyższy wskazał, że zróżnicowanie wieku emerytalnego nie stanowi dyskryminacji mężczyzn ze względu na płeć. Uzasadniając, że różnice w tym względzie wywodzą się głównie z cech biologicznych, które przynależą kobietom, bowiem tylko one mogą rodzić dzieci i pełnić inne funkcje macierzyńskie. Z tych funkcji kobiet wywodzi się potrzeba łączenia obowiązków macierzyńskich, a ponadto i domowych z wykonywaniem pracy lub prowadzeniem innej działalności zawodowej. Sąd uznał, że jest to wystarczające do uznania, że różny wiek emerytalny nie jest przejawem dyskryminacji mężczyzn.

Sąd Najwyższy rozważał również odpowiedź na pytanie, czy osiągnięcie wieku emerytalnego i nabycie prawa do emerytury może stanowić wyłączną przesłankę rozwiązania za wypowiedzeniem stosunku pracy z pracownikiem oraz czy nie oznacza to dyskryminacji pracownika ze względu na płeć i wiek. SN w składzie siedmiu sędziów podjął uchwałę²³⁸, w której wyraził opinię, że osiągnięcie wieku emerytalnego i nabycie prawa do emerytury nie może stanowić wyłącznej przyczyny wypowiedzenia umowy o pracę przez pracodawcę.

Sąd Najwyższy wyraził także pogląd, że z art. 2a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych nie można wywieść zakazu wprowadzenia zróżnicowanego zabezpieczenia społecznego dla pracowników i dla osób prowadzących działalność gospodarczą²³⁹. Podniósł bowiem, że nie ma przeszkód do tworzenia odrębnych regulacji dla osób znajdujących się w odmiennych sytuacjach. Jednakże nie należy traktować odmiennie dwóch podmiotów, które znajdują się w podobnym położeniu.

Dla funkcjonowania systemu emerytalnego niezwykle ważna jest zasada wzajemności. Odnosi się ona do relacji pomiędzy składką opłacaną przez osobę ubezpieczoną a pobieranym w przyszłości świadczeniem. Członek systemu będzie uprawniony do pobierania emerytury jednak pod warunkiem opłacania składek w okresie aktywności zawodowej. Równocześnie zastosowanie formuły zdefiniowanych składek uzależnia wysokość przyszłego świadczenia od rozmiaru uprzednio zgromadzonych aktywów²⁴⁰. Podkreślić jednak należy, że w repartycyjnym systemie, wpłacane składki nie

²³⁷ II UK 103/10.

²³⁸ Por. Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 21 stycznia 2009 r., sygn. akt II PZP 13/08.

²³⁹ Por. Wyrok z dnia 22 stycznia 2002 r., sygn. akt II UKN 58/01.

²⁴⁰ Por. I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenie społeczne*, t. 1..., dz. cyt., s. 30-31.

są gromadzone na koncie ubezpieczonego, lecz są na bieżąco redystrybuowane na emerytury dla obecnych beneficjentów.

System emerytalny, który opiera się na powyższych zasadach, powinien zmierzać do tego, aby zagwarantować dochód wszystkim osobom ubezpieczonym po zakończeniu ich aktywności zawodowej. Wypłaty świadczeń na rzecz beneficjentów dokonywane są każdego miesiąca od momentu przejścia na emeryturę aż do końca trwania życia. Dlatego ważne jest, aby zapewnić stabilną konstrukcję, dzięki której możliwe będzie dokonywanie takich transferów. W odniesieniu do systemu repartycyjnego pożądane jest także, aby składki ubezpieczonych w możliwie największym zakresie pokrywały świadczenia, a jednocześnie nie stanowiły nadmiernego obciążenia dla ich płatników.

Nieco odmienne zasady dotyczą ubezpieczenia zorganizowanego zgodnie z metodą kapitałową, który od 1999 do 2015 r. miał w Polsce charakter powszechny i obowiązkowy. Taki system charakteryzuje się funkcjonowaniem na zasadach wolnorynkowych. Jednak w tym przypadku również niezwykle istotne jest, aby był on zorientowany na ochronę interesu konsumenta, czyli osoby ubezpieczonej i przyszłego emeryta. Na podstawie Analizy Urzędu Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych²⁴¹ można wskazać na priorytety dla kapitałowej części systemu emerytalnego. Wśród nich wyróżnia się: bezpieczeństwo, efektywność i sprawiedliwość. Zasady te czasem mogą pozostawać ze sobą w sprzeczności, szczególnie zwiększenie efektywności może przynieść zagrożenia dla bezpieczeństwa środków zgromadzonych na rachunkach w instytucjach finansowych, które uczestniczą w kapitałowym systemie emerytalnym. Jednocześnie zwiększenie bezpieczeństwa może generować dodatkowe koszty, które zapewne obniżyłyby efektywność oszczędności przyszłych beneficjentów. Analizując najważniejszy priorytet – bezpieczeństwo wskazać należy, że każdy ubezpieczony powinien mieć pewność tego, że otrzyma w przyszłości świadczenie na wcześniej ustalonych zasadach²⁴². Efektywność zakłada, że środki ubezpieczonych powinny być inwestowane w sposób przynoszący jak największe zyski przy najniższym możliwym poziomie ryzyka i dodatkowo – generując

²⁴¹ *Koszty wypłat świadczeń z drugiego filara systemu emerytalnego*, Urząd Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych, Warszawa 2005, s. 5-6.

²⁴² W odniesieniu do poszczególnych zasad dotyczących systemów emerytalnych finansowanych metodą kapitałową dostrzec można także inny wymiar wymienionych priorytetów. W dziedzinie efektywności, wskazuje się na większą efektywność w zarządzaniu prywatnymi instytucjami niż dużymi monopolami państwowymi. Bezpieczeństwo może także dotyczyć funkcjonowania wolnorynkowych instytucji zajmujących się produktami emerytalnymi. Narażone są one bowiem na różne ryzyka związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, jak również na niebezpieczeństwa wynikające z nietrafionych planów inwestycyjnych i niedostatecznej stopy zwrotu. Przy wypłacie świadczeń może się uwidocznić natomiast ryzyko załamania rynków finansowych, kryzys demograficzny, który spowoduje zmniejszenie wpływów pochodzących z opłacanych przez osoby ubezpieczone świadczeń czy ryzyko długowieczności, które wiąże się z wydłużeniem trwania życia osób uprawnionych do otrzymania świadczenia.

przy tym minimalne koszty. Zasada sprawiedliwości może być rozumiana na dwa różne sposoby. Po pierwsze, jako polecenie wypłaty świadczeń emerytalnych w wysokości proporcjonalnej do zgromadzonego na kontach kapitału. Po drugie, jako sprawiedliwość rozdzielczą (dystrybutywną), polegającą na zmniejszaniu różnic w wysokości wypłacanych świadczeń pomiędzy osobami, które posiadają skrajnie różną sytuację wyjściową.

2.4. Liberalne i socjalne koncepcje zabezpieczenia emerytalnego

Wszystkie działania i decyzje o charakterze gospodarczym, jakie podejmowane są przez rządzących, oddziałują również na społeczeństwo. Wpływ ten może być zarówno pozytywny, jak i negatywny. Bywa, że stanowi to jedno ze źródeł powstawania problemów społecznych, których rozwiązywaniem bardzo często zajmuje się państwo, za pomocą rozmaitych działań o charakterze społecznym i socjalnym. Przedsięwzięcia te mają różnorodną formę oraz zakres, ich kształt zależy przede wszystkim od przyjętego ustroju gospodarczego. W państwach o ideologii liberalnej, ingerencja władzy w życie społeczeństwa jest ograniczona do minimum, natomiast w państwach zorientowanych socjalnie, podejmowanych jest szereg działań, które oddziałują na gospodarkę, kontrolują rynek oraz dbają o mechanizmy redystrybucji dochodów w społeczeństwie.

„Liberalizm jest systemem wolności. Uważa wolność za najwyższą wartość gatunku ludzkiego. Uważa wolność za najlepszą, najskuteczniejszą i najtańszą zasadę rządzenia i gospodarowania. Liberalizm nie wierzy w skuteczność i dobroczynność przymusu, narzuconego ludziom wolnym w życiu codziennym. [...] Tylko niewolnikom lub poddanym może narzucić przymus w życiu codziennym. Ale praca takich ludzi przedstawia minimalną wartość w stosunku do pracy i twórczości ludzi wolnych. Tylko człowiek wolny [...] może tworzyć dzieła prawdziwie wartościowe i trwałe.”²⁴³ Liberalizm to doktryna skierowana na polepszenie dobrobytu materialnego, zewnętrznego. Nie zmierza ona do zagwarantowania ludziom szczęścia i zadowolenia, a jedynie gromadzenia majątku i do zaspokojenia tych pragnień, które mogą zostać zmaterializowane środkami finansowymi²⁴⁴.

Liberalizm charakteryzuje się przede wszystkim indywidualistyczną koncepcją człowieka. Przejawia się ona zwłaszcza w dążeniu do zapewnienia możliwie szerokiej swobody działania dla każdej jednostki w dziedzinie polityki oraz gospodarki, ograniczaniu interwencji państwa, tolerancji oraz unikaniu wszelkich dogmatów. Wyróżnia

²⁴³ F. Zweig, *Zmierzch czy odrodzenie liberalizmu*, Warszawa - Lwów 1938, s. 53.

²⁴⁴ Por. L. von Mises, *Liberalizmu w tradycji klasycznej*, tł. Sz. Czarnik, Kraków 2009, s. 16-17.

się dwa okresy w rozwoju liberalizmu na świecie. Pierwszy z nich, który trwał od początku wieku XVIII do połowy wieku XIX, nazwany został liberalizmem klasycznym. Drugi okres, trwający od początku lat siedemdziesiątych XIX w. aż do lat osiemdziesiątych XX w., nazywany bywa liberalizmem społecznym lub demokratycznym²⁴⁵. Do ukształtowania się drugiego nurtu w ideologii liberalnej skłoniła krytyka nurtu klasycznego, zwłaszcza w jego radykalnej odsłonie – leseferyzmie, który zakładał pełną wolność jednostki, bez prawa ingerencji ze strony państwa, szczególnie w sferze gospodarczej. Nurt liberalizmu demokratycznego akcentował przede wszystkim idee wolności i równouprawnienia obywateli. Jego przedstawiciele głosili zasady demokratyzacji systemu politycznego, konkurencyjności partii politycznych, upowszechnienia bezpłatnej, laickiej oświaty oraz rozdziału Kościoła od państwa²⁴⁶.

Socjalizm natomiast w kwestiach gospodarczych opierał się na społecznej własności środków produkcji oraz na szerokim zasięgu działań redystrybucyjnych podejmowanych przez państwo. Prywatna własność traktowana była przez tę doktrynę jako przejaw wyzysku i synonim wolnego rynku, który z kolei był odrzucany jako marnotrawny i bardzo nieefektywny²⁴⁷. Ideologia ta, w opozycji do liberalizmu, zakłada przede wszystkim centralizację i planowanie. Opiera się nadto na powszechnej równości wśród różnych warstw społeczeństwa oraz na sprawiedliwym podziale dóbr i środków produkcji. Dlatego jednym z postulatów był rozwinięty system pomocy i zabezpieczenia społecznego oraz wszelkiego rodzaju wsparcie dla osób ubogich. Socjalizm określany bywa jako „publiczne zarządzanie gospodarką nierynkową”²⁴⁸. Charakterystyczny dla takich krajów jest bardzo wysoki udział sektora państwowego w gospodarce, procesy zmierzające do nacjonalizacji przemysłu oraz niezwykle rozpowszechnione i nadmiernie rozbudowane programy pomocy społecznej i socjalnej dla obywateli.

Elementy ideologii liberalnych oraz socjalistycznych lub socjaldemokratycznych przenikają oczywiście również do koncepcji zabezpieczenia emerytalnego. Odnajdujemy je głównie w warstwie aksjologicznej.

Pierwsze formy zabezpieczenia ryzyka starości powstawały już w okresie starożytności i średniowiecza. Miały one charakter pomocowy, a ich fundamentem były organizacje gminne i kościelne, które wspierały osoby starsze i ubogie. W Europie okresu

²⁴⁵ Por. W. Kwaśnicki, *Historia myśli liberalnej. Wolność, własność, odpowiedzialność*, Warszawa 2000, s. 8.

²⁴⁶ Por. M. Płonka, *Ekonomia społeczna a koncepcje polityki społecznej państwa. Model polski*, „Ekonomia Społeczna” 2015 nr 2, s. 90.

²⁴⁷ Por. L. Balcerowicz, *Socjalizm. Kapitalizm. Transformacja. Szkice z przelomu epok*. Część pierwsza, Warszawa 1997, s. 33-34.

²⁴⁸ J. Schumpeter, *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, Warszawa 2009, s. 167-168.

feudalizmu natomiast systemy emerytalne organizowano wyłącznie dla pewnych uprzywilejowanych grup społecznych, np. dla żołnierzy lub urzędników królewskich. W średniowieczu, głównie w Holandii i Anglii, organizowano pierwsze formy zabezpieczenia na zasadzie ubezpieczeń wzajemnych²⁴⁹. Podstawą ich funkcjonowania była realizacja zasady solidarności między osobami ubezpieczonymi. Opierały się one na związku i zależności pomiędzy uczestnictwem w organizacji, objęciem ubezpieczeniem i wypłatą świadczenia w razie zaistnienia w przyszłości zdarzenia podlegającego ochronie.

Warto zauważyć, że idea powstania ubezpieczenia społecznego wiąże się z pojęciem sprawiedliwości. Zasadniczą kwestią jest to, aby udzielić wsparcia osobom, które ze względu na różnorodne sytuacje losowe nie mogą same zapewnić sobie środków utrzymania. Podstawą takiego mechanizmu jest poczucie współodpowiedzialności między uczestnikami systemu, którzy opłacają składki, z których pokrywane są świadczenia dla beneficjentów. Sprawiedliwość społeczna i międzypokoleniowa są podstawowymi wartościami, które obowiązują w ubezpieczeniu społecznym. Na takich założeniach opiera się również doktryna socjalistyczna, a urzeczywistnieniem zasady równości i sprawiedliwej redystrybucji dóbr jest stworzenie państwowego systemu zabezpieczenia społecznego.

Wskazuje się, że sprawiedliwość społeczna urzeczywistnia się zwłaszcza w takich sytuacjach, gdy usuwane lub minimalizowane są różnice i bariery ekonomiczne, społeczne i polityczne jednostek, utrudniające im uczestnictwo w życiu społecznym. Zrealizować to można przede wszystkim poprzez zmniejszanie nierówności w dochodach i majątkach, różnorodne transfery i mechanizmy redystrybucji stosowane przez państwo²⁵⁰.

Przedstawiciele tradycyjnej myśli liberalnej postulują ograniczenie zadań państwa w życiu społecznym i gospodarczym do minimum, do roli „stróża nocnego”. Są oni zwolennikami indywidualizmu i osobistej troski człowieka o swój los. W związku z tym obce są im założenia państwa dobrobytu, które wspiera obywateli i wypłaca świadczenia w przeróżnych sytuacjach losowych. Klasyczny liberalizm sprzeciwia się także zasadom redystrybucji, uznając ją za niesprawiedliwe odbieranie dochodu osobom pracującym i naruszenie prawa każdego obywatela do dysponowania swoim majątkiem.

Kształt zabezpieczenia społecznego, a w tym ubezpieczenia ryzyka starości, kojarzony jest z dorobkiem myśli socjalnej. Pierwsze zinstytucjonalizowane systemy zabezpieczenia społecznego zaczęły powstawać w państwach, które odchodziły

²⁴⁹ Por. S. Golinowska, *Ewolucja i kierunki reform bazowych systemów emerytalno-rentowych w świecie*, w: S. Golinowska (red.), *Bazowe systemy emerytalno-rentowe w świecie*, tom I, Warszawa 1993, s. 17.

²⁵⁰ Por. T. Kowalik, *Sprawiedliwość społeczna a nowy ład społeczny*, s. 2, http://www.pte.pl/pliki/2/12/TryKon TK610_03.08.2010.pdf, (dostęp: 08.08.2018).

od liberalizmu w kierunku interwencjonizmu w sferę społeczną i gospodarczą. Zasady te stały się fundamentem polityki społecznej wielu krajów Europy, a następnie znalazły także swą kontynuację w regulacjach prawnych dotyczących harmonizacji systemów emerytalnych na poziomie międzynarodowym i europejskim.

W myśli liberalnej również można znaleźć odwołania do systemów zabezpieczenia społecznego i różnorodnych koncepcji pomocy osobom starszym i jednostkom znajdującym się w gorszej sytuacji materialnej. Potrzebę i uzasadnienie dla stworzenia państwowego systemu zabezpieczenia społecznego może stanowić teoria umowy społecznej. Jej istotą jest proces legitymizacji istnienia i działania państwa oraz jego instytucji poprzez zgodę indywidualnych członków społeczeństwa. Proces ten dokonywany jest w interesie społeczeństwa. W jego wyniku wolność jednostek zostaje ograniczona oraz wprowadzane zostają zasady, które powinny być akceptowane przez wszystkich członków zbiorowości²⁵¹.

W XIX wieku można zaobserwować ewolucję w doktrynie liberalnej. Zmiany związane z ukształtowaniem się społeczeństwa industrialnego, postęp, nowe technologie i rewolucja przemysłowa sprawiły, że należało dostosować poglądy ideowe do nowej rzeczywistości. Okoliczności te wymusiły wzięcie pod uwagę nowych problemów i zaakcentowanie innych wartości. Sprawilo to, że poza głoszeniem najważniejszych zasad doktryny liberalnej, jak wolność, indywidualizm i własność prywatna, zaczęto uwydatniać różnorodne zależności związane z kwestiami społecznymi oraz gospodarczymi.

Za prekursora liberalizmu społecznego uważany był John Stuart Mill. W swoich pracach bardzo mocno podkreślał konieczność poszerzenia zakresu interwencji państwa w sfery społeczne i gospodarcze. Głosił, że zadaniem państwa powinna być ingerencja w niektóre kluczowe obszary życia społecznego w celu obrony osób najsłabszych i najbardziej zagrożonych przed ewentualnym pokrzywdzeniem. Działania takie powinny być podejmowane zwłaszcza w zakresie prawa pracy i procesu ochrony pracowników²⁵². Podkreśla się, że fundamentalne znaczenie dla ukształtowania się idei liberalnego egalitaryzmu w XX wieku miało „odrzućcie wąskiego pojmowania formalnej równości wobec prawa na rzecz szerszej koncepcji społecznej i politycznej równości jako zasadniczej rewizji wąskiego libertariańskiego kontraktualizmu Locke’a i Kanta”²⁵³.

Znacznie większy nacisk na kwestię społeczną i wsparcie socjalne kładł inny przedstawiciel liberalizmu – Thomas Green. Głosił on odejście od teorii wolności

²⁵¹ Por. S. Golinowska, *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej. Studium ekonomiczne*, Warszawa 1994, s. 11.

²⁵² Por. R. Ludwikowski, J. Woleński, *J. S. Mill*, Warszawa 1979, s. 10.

²⁵³ P. Kelly, *Liberalizm*, Warszawa 2007, s. 48.

w znaczeniu negatywnym, która oznacza wolność od ingerencji ze strony państwa, jak i innych obywateli. Twierdził natomiast, że aby doznać poczucia spełnienia, samorealizacji i wolności, człowiek musi mieć zapewnione odpowiednie możliwości materialne. Dlatego państwo powinno dbać o stosowne warunki do wypełnienia poczucia takiej wolności i prowadzenia godnego życia przez wszystkich obywateli. Proponował on stworzenie systemu pomocy i wsparcia skierowanego do osób znajdujących się w potrzebie, aby zapewnić im adekwatne położenie zarówno w sferze materialnej, jak i społecznej²⁵⁴.

John Rawls w swoim dziele *Teoria Sprawiedliwości* podkreśla, że: „Nierówności społeczne i ekonomiczne mają być tak ułożone, aby były z największą korzyścią dla najbardziej upośledzonych, pozostających w zgodzie z zasadą sprawiedliwego oszczędzania; i jednocześnie aby były związane z dostępnością urzędów i stanowisk dla wszystkich, w warunkach autentycznej równości szans”²⁵⁵. Postulował on urzeczywistnienie zasady sprawiedliwości wyrażającej się we wsparciu przez państwo osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji materialnej. Dodatkowo zwrócił uwagę, że w celu utrzymania odpowiednich warunków społecznych i ekonomicznych, państwo powinno stworzyć cztery „działy”, mianowicie: dział alokacyjny, stabilizacji i transferów oraz dystrybucji. Wszystkie razem miały zapewnić kontrolę przed nadmiernym gromadzeniem dóbr i sprawiedliwy ich podział. Przedsięwzięcia te powinny zmierzać do stworzenia poczucia sprawiedliwości i równości wśród członków społeczeństwa²⁵⁶.

Biorąc pod uwagę powyższe, wskazać można, że pomimo akcentowania wolności i indywidualizmu, liberalizm zaczął dostrzegać kwestię społeczną. W połowie XIX w. kierunek jego ewolucji zmierzał w stronę podkreślenia większego bezpieczeństwa socjalnego, zwłaszcza w zakresie ograniczania nierówności i udzielenia wsparcia osobom ubogim i dotkniętym różnego rodzaju wypadkami losowymi. Pomimo tego, że poglądy te nie stanowiły aprobaty dla pełnego interwencjonizmu państwa w sferę życia społecznego, to kreowały koncepcję udzielania wsparcia w sytuacjach wyjątkowych poprzez utworzenie państwowych systemów redystrybucji dóbr.

Jednakże powstanie ideologii o charakterze socjalnym, której podstawą był rozwinięty interwencjonizm państwa w sferze gospodarczej i społecznej było przede wszystkim wynikiem dezaprobaty wobec fundamentalnych założeń liberalizmu. Powstanie ideologii socjalistycznej było odpowiedzią na aspiracje dotyczące osiągnięcia pełni społecznej sprawiedliwości, harmonii oraz wyeliminowania ekonomicznych nierówności.

²⁵⁴ Por. A. Heywood, *Ideologie polityczne*, Warszawa 2007, s. 72-73.

²⁵⁵ J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości*, Warszawa 1994, s. 415.

²⁵⁶ Por. T. Kowalik, dz. cyt., s. 8.

Podstawowe znaczenie miało urzeczywistnienie zasady sprawiedliwości społecznej poprzez różne przedsięwzięcia alokacji i redystrybucji dóbr, ograniczenie mechanizmów wolnorynkowych w gospodarce oraz zredukowanie roli własności prywatnej i indywidualnej przedsiębiorczości²⁵⁷. W socjalistycznym rozumieniu sprawiedliwości fundamentalne znaczenie ma utrzymanie równości, zarówno w zakresie szans, jak i rezultatów. Gdy pojawiają się jakiegokolwiek niepożądane nierówności w społeczeństwie, możliwe jest podejmowanie przez państwo działań, które miałyby je wyeliminować lub ograniczyć. Podstawą takich zabiegów jest przede wszystkim alokacja²⁵⁸.

Po drugiej wojnie światowej, w okresie dominacji doktryny socjalistycznej w poszczególnych krajach bloku socjalistycznego ukształtował się specyficzny model zabezpieczenia społecznego, nazywany „socjalistycznym systemem ubezpieczenia”. Mechanizm ten charakteryzował się przede wszystkim: objęciem ubezpieczeniem wszystkich pracowników, opłacaniem składek o charakterze podatku przez zakład pracy, ograniczeniem pobierania składek od pracowników²⁵⁹, finansowaniem świadczeń z budżetu państwa, stosowaniem mechanizmu uśredniania świadczeń, wprowadzaniem różnego rodzaju przywilejów – np. dla osób pracujących w uciążliwych warunkach, ustalaniem grup inwalidztwa i stworzeniem społecznej służby zdrowia oraz scentralizowanej administracji²⁶⁰.

2.5. Rola państwa w systemie ubezpieczenia emerytalnego

Państwo jest podstawową formą wspólnoty politycznej, fundamentem organizacji dla społeczeństw narodowych. Nie ma jednej, uniwersalnej definicji państwa. Określane jest ono jako „typ wspólnoty politycznej obejmującej zespół norm politycznych oraz zbiorowość społeczną zajmującą określony obszar terytorialny i podporządkowany jednemu ośrodkowi suwerennej władzy politycznej”²⁶¹. Inna definicja określa państwo jako „wielką grupę społeczną odznaczającą się wysokim stopniem zorganizowania, która pojawiła się na

²⁵⁷ Por. M. Płonka, dz. cyt., s. 90.

²⁵⁸ Por. N. Barr, *Ekonomika polityki społecznej*, Poznań 1993, s.72.

²⁵⁹ W rzeczywistości składki były opłacane przez pracodawcę, jednak *de facto* byli nimi obciążeni pracownicy, który otrzymywali wynagrodzenia w niższej wysokości. Chodziło tu o sprawianie wrażenia, że obywatel zawdzięcza wszystko wszechobecnemu państwu.

²⁶⁰ Por. J. Rutecka, *Zakres redystrybucji dochodowej w ubezpieczeniowym systemie emerytalnym*, Warszawa 2012, s. 39-40; W. Muszalski, *Ubezpieczenie społeczne. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2006, s. 21-25.

²⁶¹ A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Leksykon politologii*, Wrocław 1996, s. 261.

wyższym stopniu rozwoju świadomości politycznej społeczeństwa”²⁶².

Państwo ma do wypełnienia szereg funkcji; ich kształt oraz zakres zależy od czynników o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym. Wskazuje się, że funkcja państwa to jego przedsięwzięcia realizowane w fundamentalnych sferach życia społecznego – czyli głównych kierunkach działania. Można wyróżnić pięć funkcji państwa: wewnętrzną, gospodarsko-organizatorską, kulturalno-wychowawczą, socjalną i zewnętrzną²⁶³.

Państwo spełnia również cztery podstawowe funkcje ekonomiczne: alokacyjną, regulacyjną, stabilizacyjną i redystrybucyjną. Funkcja alokacyjna jest odpowiedzią na niedoskonałości mechanizmu rynkowego. Polega ona na tym, że państwo, przy wykorzystaniu różnorodnych form alokacji, ingeruje w rozdział i gospodarowanie dobrami publicznymi w celu dostarczenia towarów i usług dla poszczególnych obywateli oraz całej zbiorowości. Działania te finansowane są ze środków publicznych, a ich realizacja jest niezbędna i jej zaniechanie mogłoby zagrażać egzystencji społeczeństwa. Realizując funkcję redystrybucyjną, państwo działa w dwóch wymiarach. Po pierwsze, zabiera przedsiębiorstwom część wypracowanych zysków wpływając na koszty i opłacalność produkcji, dodatkowo nakłada podatki na osobiste przychody jednostek, wpływając na siłę nabywczą i motywację do pracy. Działania te podejmowane są przez państwo w celu łagodzenia nierówności społecznych. Dlatego zadaniem systemu podatkowego powinno być odpowiednie przesunięcie środków finansowych pomiędzy osobami, które są uposażone lepiej i gorzej. Realizacja tej funkcji wymaga wzmożonych nakładów finansowych, a państwo, które jest szczególnie zaangażowane w działania redystrybucyjne nazywane jest państwem dobrobytu. Jednym z narzędzi redystrybucji dochodów jest państwowy system emerytalny. Funkcja regulacyjna to sprzyjanie tworzeniu i utrzymywaniu warunków dla uczciwej konkurencji w gospodarce. Państwo organizuje odpowiednie ustawodawstwo w celu przeciwdziałania monopolom, ograniczeniom dostępu do rynku i innym praktykom naruszającym swobodę działalności gospodarczej. Poprzez funkcję stabilizacyjną państwo interweniuje w życie społeczne w sytuacji, gdy pojawiają się okresowe trudności, np. uruchamiając dodatkowe świadczenia w celu regulacji popytu²⁶⁴.

Powstanie państwowego mechanizmu ochrony ryzyka starości związane było z zanikiem naturalnego systemu emerytalnego. Splot różnorodnych okoliczności przełożył się na zmianę sytuacji osób starszych, które zostały pozbawione opieki ze strony swoich

²⁶² J. Krukowski, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2002, s. 14.

²⁶³ Por. J. Kuciński, *Podstawy wiedzy o państwie*, Warszawa 2003, s. 49-51.

²⁶⁴ Por. L. Kościelecki, K. Stańczyk, M. Tomczyk, *Rola państwa w gospodarce rynkowej. Finansowanie wydatków obronnych*, „Inżynieria Bezpieczeństwa Obiektów Antropogenicznych” 2015 nr 1, s. 22-28.

dzieci i wnuków. Dbanie o osobę starszą było odtąd kojarzone z ciężarem obarczającym rodzinę. Problem pojawiał się zwłaszcza wtedy, gdy starszy człowiek stawał się niesprawny. Wówczas nie istniały jeszcze powszechne, instytucjonalne formy wsparcia dla takich osób. Wpłynęło to na podjęcie przez państwa działań w celu zniwelowania negatywnych konsekwencji procesu starzenia się i objęcia społeczeństwa zabezpieczeniem ryzyka starości. Stworzone zostały pierwsze państwowe systemy emerytalne.

Należy zauważyć, że socjalne funkcje państwa zależą w głównej mierze od kształtu obowiązującej umowy społecznej. Jej fundamentalne zasady spisane są w konstytucji oraz poszczególnych aktach prawnych, które stanowią jej uszczegółowienie. Funkcje państwa są różnorodne i wynikają z szeregu praw obywatelskich. W obszarze działań o charakterze społecznym, poza utworzeniem systemu zabezpieczenia społecznego, państwo odpowiedzialne jest również za system ochrony zdrowia, oświatę czy politykę kulturalną²⁶⁵.

Jako podstawę ustroju gospodarczego Polski ustanowiono społeczną gospodarkę rynkową. Zgodnie z art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.”²⁶⁶

Zorganizowanie i koordynowanie efektywnego systemu zabezpieczenia ryzyka starości, należy do fundamentalnych zadań państwa. W odniesieniu do polskiego ubezpieczenia emerytalnego, należy wskazać, że to państwo jest ostatecznym gwarantem pełnej wypłaty świadczeń przysługujących beneficjentom z obowiązkowej części ubezpieczenia. Jego repartycyjna część oparta jest na finansowaniu świadczeń ze składek osób ubezpieczonych. Z ich bieżących wpłat dokonywane są aktualne wypłaty dla emerytów. W sytuacji, gdy składki nie wystarczają na pokrycie comiesięcznych świadczeń, państwo, jako gwarant, zobowiązane jest do dokonania dopłat do systemu. Dlatego można stwierdzić, że ta część zadań państwa, która związana jest z działaniem repartycyjnego systemu emerytalnego, ściśle uzależniona jest od sytuacji demograficznej.

W zależności od roli, jaką wypełnia państwo, wyróżnia się trzy różne schematy organizacji systemów emerytalnych. Model pierwszy charakteryzuje się tym, że państwo w całości tworzy, kontroluje i odpowiada za funkcjonowanie system emerytalnego. W schemacie drugim państwo kreuje jedynie ramy organizacyjne systemu, jednakże nie uczestniczy w jego działaniu ani pod względem organizacyjnym, ani finansowym. Trzeci model polega na tym, że system emerytalny jest tworzony i następnie administrowany przy

²⁶⁵ Por. M. Płonka, dz. cyt., s. 92.

²⁶⁶ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, dz. cyt.

współdziałaniu państwa i podmiotów pozarządowych²⁶⁷.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy wskazać, że system emerytalny funkcjonujący w Polsce do końca 1998 r., który w całości był oparty na repartycyjnej metodzie finansowania, ze względu na rolę państwa odpowiadał pierwszemu schematowi organizacji systemów emerytalnych. Przed reformą z 1999 r., to państwo tworzyło i odpowiadało za działanie zabezpieczenia ryzyka starości. Wyłącznym zadaniem państwa w tym systemie było również pobieranie składek i wypłacanie comiesięcznych świadczeń dla beneficjentów.

Zgodnie z reformą, która weszła w życie w dniu 1 stycznia 1999 r., polski system emerytalny został oparty o trzy filary, z których tylko jeden – pierwszy, miał charakter repartycyjny, a dodatkowo także: powszechny, obowiązkowy i państwowy. Drugi filar – obowiązkowy i kapitałowy, tworzyły Otwarte Fundusze Emerytalne. Miały one być zarządzane przez prywatne firmy. Zadaniem tych instytucji miało być gromadzenie, inwestowanie i pomnażanie środków zgromadzonych na kontach osób ubezpieczonych. W związku z tym funkcjonowanie systemu emerytalnego po 1999 r. odpowiadało trzeciemu modelowi organizacji mechanizmu zabezpieczenia na starość.

Na podstawie ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. wprowadzono zasadę dobrowolności udziału ubezpieczonych w Otwartym Funduszu Emerytalnym²⁶⁸. Zgodnie z tą nowelizacją ubezpieczeni mogą wybrać konkretny OFE, w którym chcą gromadzić swoje oszczędności, mogą jednakże nie dokonać wyboru i zrezygnować z członkostwa w OFE. Wówczas wycofują się oni jednocześnie z uczestnictwa w drugim filarze emerytalnym. Powyższe okoliczności wskazują, że podejmowane są kroki w celu ograniczenia funkcjonowania systemu opartego o trzeci schemat organizacyjny (tworzenie i działanie przy współpracy państwa i organizacji pozarządowych).

Na system emerytalny składa się również trzeci filar. Ma on charakter dobrowolny, tworzą go podmioty prywatne (trzeci model zaangażowania państwa w funkcjonowanie systemów emerytalnych), które zajmują się gromadzeniem i inwestowaniem oszczędności ubezpieczonych z przeznaczeniem na ich późniejszą wypłatę. Jednakże na dodatkowe oszczędzanie w trzecim filarze wciąż decyduje się znikoma liczba osób, dlatego ma on jedynie marginalny charakter.

Rola państwa w funkcjonowaniu kapitałowego systemu emerytalnego nie ogranicza się wyłącznie do organizowania mechanizmu zabezpieczenia ryzyka starości oraz

²⁶⁷ Por. A. Bobrowska, A. Piasecka, *Rola państwa w systemie emerytalnym*, w: D. Kopycińska (red.), *Regulacyjna rola państwa we współczesnej gospodarce*, Szczecin 2006, s. 165.

²⁶⁸ Por. *Ustawa z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych*, Dz. U. z 2013 r. poz. 1717, art. 4.

przekazywania środków osób ubezpieczonych do OFE. Zadaniem państwa jest również kontrola funkcjonowania kapitałowej części systemu emerytalnego. Należy podkreślić znaczącą rolę, jaką odgrywają OFE, szczególnie biorąc pod uwagę sytuację materialną przyszłych emerytów, którzy poprzez złe zarządzanie lub bankructwo funduszy, mogliby zostać pozbawieni części swoich dochodów w przyszłości. Z tej przyczyny zdecydowano się na utworzenie państwowego organu kontroli działalności OFE. Powołano Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi, który sprawował pieczę nad podmiotami składającymi się na drugi filar emerytalny do końca marca 2002 r. Od 1 kwietnia 2002 r. jego rolę przejęła Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych. Obecnie, na mocy ustawy z dnia 21 lipca 2006 *o nadzorze nad rynkiem finansowym*²⁶⁹, kompetencje w tym obszarze należą do Komisji Nadzoru Finansowego (dalej: KNF)²⁷⁰.

Zadaniem państwa jest również stworzenie ustawodawstwa, określającego ramy funkcjonowania instytucji, które działają w ramach drugiego i trzeciego filara. W tym zakresie chodzi przede wszystkim o wskazanie ich form organizacyjnych, sposobów zarządzania np. określenie maksymalnej wysokości pobieranych przez OFE prowizji i opłat) oraz głównych kierunków inwestowania oszczędności osób ubezpieczonych. Państwo tworzy również regulacje wypłaty świadczeń przez instytucje kapitałowe, na przykład określa podatek należny od oszczędności gromadzonych na kontach osób ubezpieczonych. Działalność funduszy, które tworzą drugi filar emerytalny wiąże się z dużym ryzykiem z uwagi na formę inwestowania kapitału. Dlatego państwo, w celu zabezpieczenia oszczędności przyszłych emerytów, przejmuje również odpowiedzialność wobec członków OFE w razie bankructwa funduszu.

²⁶⁹ Dz. U. z 2006 r. Nr 157, poz. 1119.

²⁷⁰ Komisja Nadzoru Finansowego sprawuje nadzór nad sektorem bankowym, rynkiem kapitałowym, ubezpieczeniowym, emerytalnym, nadzór nad instytucjami płatniczymi i biurami usług płatniczych, instytucjami pieniądza elektronicznego oraz nad sektorem kas spółdzielczych. W zakresie kontroli funkcjonowania drugiego filara emerytalnego KNF jest uprawniona m.in. do: wydawania i cofania zezwolenia na wykonywanie działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, rozstrzygnięć w sprawie połączenia i podziału zakładów ubezpieczeń, likwidacji przymusowej zakładu ubezpieczeń, ustanowienia zarządu komisarycznego, występowania z wnioskiem o ogłoszenie upadłości zakładu ubezpieczeń. Por. tamże, art. 4, 12.

2.6. Modele i rodzaje systemów emerytalnych

2.6.1. Według metod finansowania

Ze względu na metodę finansowania systemy emerytalne możemy podzielić na: repartycyjne i kapitałowe. Jest to podstawowa i najważniejsza klasyfikacja systemów ubezpieczenia ryzyka starości. Kategoryzacja ta bierze pod uwagę sposób, w jaki wykorzystywane są składki płacone przez uczestników systemu oraz mechanizm wypłaty świadczeń dla jego beneficjentów.

Marek Góra²⁷¹ proponuje następującą klasyfikację systemów emerytalnych: systemy niefinansowe, których fundamentem są realne procesy gospodarcze oraz finansowe, które opierają się na rynkach finansowych. Autor uzasadnia, że taki podział jest bardziej adekwatny i wprost oddaje różnicę między dwoma systemami. Mówiąc bowiem o systemie kapitałowym zdecydowanie zawęża się charakter systemu emerytalnego, który charakteryzuje się inwestowaniem aktywów zgromadzonych przez osoby ubezpieczone. Środki te bowiem nie są lokowane wyłącznie na rynku kapitałowym, ale również na innych segmentach rynku finansowego, dlatego powinno się współmiernie dopasować nazwę systemu do zakresu jego funkcjonowania.

Funkcjonowanie systemu repartycyjnego polega na finansowaniu świadczeń dla obecnych emerytów ze składek osób pracujących. Ten mechanizm opiera się na zasadzie solidarności międzypokoleniowej. Oznacza to, że obecne pokolenie osób pracujących, opłacając składki, które stanowią procent od ich wynagrodzenia, finansuje konsumpcję pokolenia emerytów. Skuteczność takiego systemu zależy w przeważającej mierze od warunków, w jakich funkcjonuje. Najbardziej efektywny jest on wtedy, gdy gospodarka rozwija się dynamicznie, a na rynek pracy stale napływają osoby aktywne zawodowo.

Tradycyjny system emerytalny, który jako pierwowzór stworzony został przez kanclerza Bismarcka, przyjął formę finansowania świadczeń zbliżoną do metody repartycyjnej. Emerytury pochodziły bowiem ze środków wpłacanych przez osoby pracujące, nie prowadzono także indywidualnej ewidencji opłaconych składek. Jednakże system ten zawierał także element kapitałowy, czyli inwestycję wolnych środków.

Kondycja systemu emerytalnego finansowanego zgodnie z metodą repartycyjną uzależniona jest od sytuacji demograficznej. Negatywnie na jego funkcjonowanie wpływają zwłaszcza: obniżenie wskaźnika dzietności, stały wzrost przewidywanej długości życia oraz zwiększenie liczebności pokolenia osiągającego wiek emerytalny. Dlatego można

²⁷¹ Por. M. Góra, *System emerytalny*, dz. cyt., s. 17-18.

stwierdzić, że czynnikiem decydującym o funkcjonowaniu takiego systemu emerytalnego jest odpowiednia relacja między ilością osób pracujących i pobierających świadczenia.

Zachwianie równowagi między grupą aktywną zawodowo i bierną musi oznaczać naruszenie bilansu między wpłatami i wypłatami z systemu emerytalnego. Sytuacja ta wynika przede wszystkim z nieprzestrzegania zasad solidarności międzypokoleniowej i braku porządku pokoleniowego w rodzinach. Tradycyjne społeczeństwa wykształciły mechanizmy sankcji, którymi obarczono osoby uchylające się od wypełnienia zasad wzajemności, np. wyższe podatki dla osób stanu wolnego, sankcje za pozostawanie w związkach homoseksualnych, rozwody i aborcje. Obecnie zaniechano takich konsekwencji za odstępstwo od realizacji zasady wzajemności. Jednocześnie osoby bezdzietne, samotne oraz pozostające w związkach homoseksualnych nabywają generalnie takie same uprawnienia emerytalne jak osoby posiadające potomstwo, pomimo wysokich kosztów jakie związane są z wychowaniem dziecka. Oznacza to, że zasada solidarności międzypokoleniowej nie jest realizowana w równym stopniu, a to oddziałuje na osłabienie gotowości do wzajemności wśród członków społeczeństwa²⁷².

W systemie repartycyjnym część dochodu, jaki osiąga pokolenie pracujące, jest redukowane i przeznaczane na konieczność finansowania konsumpcji aktualnych emerytów. Następnie pokolenie, które przechodzi z okresu aktywności zawodowej do okresu bierności, konsumuje część dochodu wytworzonego przez kolejną generację. W skali ogółu społeczeństwa, dochód przeznaczony na funkcjonowanie systemu emerytalnego oraz wypłaty, które są przekazywane beneficjentom systemu powinny się równoważyć. Fundamentalne znaczenie ma zatem odpowiedni podział PKB. Istotne jest, aby – po pierwsze, w adekwatny sposób finansować konsumpcję aktualnych emerytów, a po drugie, utrzymywać wysoką dynamikę procesu produkcji oraz – w konsekwencji – tempo wzrostu gospodarczego. Podział PKB może odbywać się według dwóch zasad. Pierwsza z nich to oddawanie zawsze stałej części PKB na pokrywanie konsumpcji całego pokolenia emerytów, bez względu na zmiany demograficzne. Zatem ułamek PKB, który przeznaczony jest dla jednego beneficjenta jest zawsze zmienny i uzależniony od liczebności pokolenia osób biernych zawodowo. Druga zasada polega na przekazywaniu stałej części PKB na opłacanie konsumpcji jednego emeryta. Zgodnie z tą zasadą zmienny jest zawsze ułamek PKB przeznaczony na wypłatę świadczeń, zależy on od liczby emerytów uprawnionych do ich otrzymania²⁷³.

²⁷² Por. A. Dylus, *Kryzys społecznej gospodarki rynkowej w kontekście procesów globalizacji*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym” 2011 t. 14 nr 1, s. 36.

²⁷³ Por. M. Góra, *Inne spojrzenie na podstawowe zagadnienia ekonomii emerytalnej*, dz. cyt., s. 9-10.

Zasada równoważenia wpływów i wydatków systemu emerytalnego jest zatem bezpośrednio związana z poczuciem solidarności, które stanowi trzon funkcjonowania systemu emerytalnego opartego o metodę repartycyjną. Solidarność międzypokoleniowa natomiast jest uzależniona od spełnienia warunku wzajemności. To zaś wynika z silnego przekonania o przynależności do danej społeczności oraz przywiązania do historii i wcześniejszych doświadczeń. Wpływa to na przeświadczenie o byciu wspólnotą losu i aktywizuje potrzebę uczestnictwa i gotowość do poświęceń dla wspólnego dobra, także w sensie ekonomicznym. Długofalowe poczucie narodowej solidarności jest fundamentem trwania systemu emerytalnego opartego o zasady redystrybucji²⁷⁴.

Poza uzależnieniem od sytuacji demograficznej, kolejną słabą stroną systemu opartego na metodzie repartycyjnej jest brak motywacji do uczestnictwa w państwowym mechanizmie zabezpieczenia ryzyka starości. Poczucie społecznego obowiązku w instytucjonalnym systemie emerytalnym podtrzymywane jest przez bezwzględny obowiązek opłacania składki emerytalnej przez osoby ubezpieczone. W opinii Marka Góry²⁷⁵ minusem jest brak możliwości wpłacania składki na finansowanie własnej emerytury w przyszłości czy też aktualnych świadczeń wypłacanych rodzicom lub dziadkom. Zdaniem autora, redystrybucja składek pomiędzy wszystkich beneficjentów systemu unicestwia emocjonalny związek ubezpieczonego oraz obniża jego skłonność do solidarności. Dlatego znacznie lepsze efekty można by osiągnąć finansując świadczenia dla określonych osób, związanych z osobą ubezpieczonego. Jednakże mechanizm ten nie jest możliwy do zastosowania z uwagi na konstrukcję i organizację polskiego systemu.

System emerytalny finansowany metodą kapitałową charakteryzuje się natomiast tym, że każdy uczestnik systemu odkłada odpowiednią część swojego comiesięcznego wynagrodzenia na indywidualne konto, które (przynajmniej w założeniu) stanowi jego własność. Konta te są tworzone w specjalnych funduszach emerytalnych, których administratorzy zarządzają zgromadzonymi środkami, inwestując je w taki sposób, aby przynosiły możliwie największy dochód. Zgodnie z potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa aktywów przyszłych emerytów, polityka inwestycyjna funduszy emerytalnych pozostaje pod kontrolą państwa i jest przez nie regulowana. W kapitałowym systemie emerytalnym stale utrzymywana jest odrębność finansowa i prawna między funduszem emerytalnym a instytucją, która nim administruje. Przedsiębiorstwo zarządzające funduszem może pobierać wynagrodzenia za inwestowanie kapitału uczestników systemu. Wynagrodzenie to zwykle stanowi ułamek środków, które stanowią wpływ poszczególnego

²⁷⁴ Por. A. Dylus, *Kryzys społecznej gospodarki rynkowej...*, dz. cyt., s. 35-36.

²⁷⁵ Por. M. Góra, *System emerytalny*, dz. cyt., s. 22-23.

ubezpieczonego. Członkowie funduszu, po osiągnięciu uprawnień emerytalnych, mają dostęp do zgromadzonych przez siebie środków powiększonych o dochód z inwestowania ich aktywów. Jednocześnie emeryt powinien mieć możliwość wyboru formy wypłaty środków: czasowe lub dożywotnie świadczenie²⁷⁶.

Podstawową zaletą kapitałowych systemów emerytalnych powinna być odporność na zmiany sytuacji demograficznej kraju, zwłaszcza na wahania proporcji między liczbą osób czynnych zawodowo a liczbą emerytów pobierających świadczenia. Podobnie jak w przypadku metody repartycyjnej, w systemie kapitałowym aktywa zgromadzone na kontach uczestników nie są tam zatrzymywane, są natomiast inwestowane z myślą o ich pomnożeniu. Dlatego środki te są lokowane na różnych segmentach rynku finansowego.

Jednym z pozytywnych aspektów funkcjonowania kapitałowych systemów emerytalnych jest wpływ na rozwój rynków kapitałowych oraz giełdy papierów wartościowych. Fundusze emerytalne, inwestując oszczędności zgromadzone przez osoby podlegające ubezpieczeniu, lokują bowiem środki na giełdzie, nabywając akcje notowanych tam spółek²⁷⁷. Tym samym wpływają na ich popyt i mogą być bodźcem do rozwoju przedsiębiorstw oraz następnie – do generalnego ożywienia gospodarki.

Zastosowanie kapitałowej metody finansowania wpływa również na zwiększenie poziomu oszczędności w gospodarce, a dodatkowo zmienia strukturę pośrednictwa finansowego. Jednocześnie w wyniku powstania nowych funduszy i inwestorów instytucjonalnych, a także w konsekwencji zmian regulacji ich funkcjonowania, można spodziewać się poprawy efektywności i struktury inwestycji²⁷⁸.

Jednakże w związku z zapewnieniem wysokiego poziomu bezpieczeństwa oszczędnościom gromadzonym przez uczestników systemu kapitałowego, wiele państw wprowadziło zabezpieczenia dotyczące ilości i jakości inwestowania aktywów przez fundusze emerytalne. W Polsce wprowadzenie drugiego, kapitałowego filara emerytalnego wiązało się z regulacjami dotyczącymi minimalnego poziomu środków lokowanych w papiery dłużne emitowane przez Skarb Państwa. Zdaniem Marka Góry²⁷⁹ mechanizm inwestowania oszczędności osób ubezpieczonych w instrumenty finansowe, których emitentem jest podmiot prawa publicznego nie ma żadnego uzasadnienia i powoduje proces jałowego obracania pieniędzmi z budżetu państwa do funduszy i z powrotem.

²⁷⁶ Por. M. Dybał, *Reformy systemów emerytalnych*, „Zarządzanie i finanse” 2013 nr 5 t. 2, s. 295-296.

²⁷⁷ Por. R. Gwiazdowski, *Mocne i słabe strony kapitałowego systemu emerytalnego*, w: M. Żukowski (red.), *Systemy ubezpieczeń społecznych – między solidaryzmem a indywidualizmem*, Warszawa – Lublin 2014, s. 173.

²⁷⁸ Por. M. Dybał, *Reformy systemów emerytalnych*, dz. cyt., s. 297.

²⁷⁹ Por. M. Góra, *System emerytalny*, dz. cyt., s. 196.

Dodatkowo wśród krytycznych opinii o kapitałowym systemie emerytalnym przeważają zdania wskazujące na niepewność inwestycji dokonywanych przez fundusze emerytalne. Opinie te związane są przede wszystkim ze stopą zwrotu uzyskiwaną przez instytucje lokujące środki przyszłych emerytów. Zapaść na rynku finansowym lub kryzys gospodarczy mogą bowiem oznaczać istotny spadek ich wartości.

2.6.2. Inne klasyfikacje systemów emerytalnych

Zgodnie z oficjalnym dokumentem Komisji Europejskiej²⁸⁰ systemy emerytalne można poddać dodatkowej klasyfikacji ze względu na podmiot, który jest główną jednostką odpowiedzialną za zarządzanie nimi. Nie oznacza to oczywiście, że pewne zadania praktyczne nie mogą zostać zlecone innym organizacjom. Chodzi jedynie o to, jaki podmiot przejmuje pełną odpowiedzialność za rachunki emerytalne ubezpieczonych. W związku z tym systemy emerytalne można podzielić na takie, za które odpowiedzialna jest jednostka rządowa, pracodawca lub instytucja finansowa. W odniesieniu do pierwszej kategorii – systemów, za które odpowiada jednostka publiczna, należy wskazać, że wiąże się to z obowiązkowym, narzuconym przez prawo, uczestnictwem. Podmiot rządowy wówczas kontroluje lub ostatecznie zatwierdza poziom głównych przepływów finansowych. Pracodawcy natomiast organizują programy emerytalne obejmujące wyłącznie zatrudnionych pracowników, lub też ich część. Wówczas to pracodawca jest głównym zarządzającym przepływami finansowymi. Jednakże, w celu ochrony praw pracowników, regulacje dotyczące organizacji takich programów są ustalane przez państwo. System jest wówczas finansowany wewnętrznie, a za jego aktywa i zobowiązania odpowiada pracodawca. Takie mechanizmy są określane jako nieautonomiczne programy emerytalne pracodawców. Systemy organizowane przez prywatne instytucje finansowe mogą obejmować także programy pracownicze. Jednak w tym przypadku podmiotem odpowiedzialnym za gromadzenie, zarządzanie i przepływ aktywów uczestników jest instytucja finansowa. Programy te klasyfikuje się jako autonomiczne fundusze prywatne.

Kolejną typologią systemów emerytalnych (zwłaszcza kapitałowych, ale kategoryzacja ta odnosi się również do repartycyjnych systemów emerytalnych) określoną przez Komisję Europejską²⁸¹ jest podział na systemy o zdefiniowanym świadczeniu oraz

²⁸⁰ Por. *Classification of funded pension schemes and impact on government finance*, Komisja Europejska, Luksemburg 2004, s. 4-5, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5884325/KS-BE-04-002-EN.PDF/ccfc8b5a-a45e-4444-b467-3d2e1cab8d7e>, (dostęp: 22.08.2018).

²⁸¹ Por. tamże, s. 5-6.

o zdefiniowanej składce. Pierwszym określeniem nazywane są te mechanizmy, w których, nawet pomimo istnienia kumulacji aktywów, podmiot zarządzający zobowiązany jest wypłacić ustalony uprzednio poziom świadczeń. W tym wypadku nie jest ważne, jak wysokie aktywa zgromadzone są na koncie ubezpieczonego. W zależności od tego, czy wartość aktywów zgromadzonych w programie jest wyższa lub niższa od wartości jego zobowiązań, może on wykazywać wartość dodatnią – nadmierne finansowanie, lub ujemną – niedofinansowanie. Jednakże za przywrócenie równowagi między wpływami i wypłatami odpowiada podmiot, który zarządza systemem i w przypadku braków – jest on zobowiązany do dodatkowych wpłat lub szukania wsparcia, np. w postaci transferu środków publicznych. Druga kategoria programów emerytalnych obejmuje systemy o zdefiniowanej składce. Charakteryzują się one tym, że wysokość przyszłych świadczeń emerytalnych zależy od zgromadzonych przez okres aktywności zawodowej aktywów. W związku z tym ich poziom jest niepewny, a ryzyko finansowe związane z inwestowaniem zgromadzonych środków finansowych przenoszone jest na przyszłych emerytów oraz ich rodziny. W takich systemach zdarza się, że uczestnicy mogą mieć wybór w zakresie formy inwestowania ich aktywów przez fundusz. Roszczenie członków systemu o wypłatę świadczeń jest wyceniane według aktualnej ceny rynkowej zgromadzonych środków. Jednocześnie uczestnicy nie mogą dysponować swoimi środkami przed osiągnięciem wieku emerytalnego. Jednak powszechną praktyką jest to, że w przypadku przedwczesnej śmierci osoby ubezpieczonej całość lub część zgromadzonych środków może zostać wypłacona rodzinie, innej osobie wskazanej uprzednio przez uczestnika programu lub zaliczone na poczet spadku.

Dodatkowo można wskazać, że system emerytalny funkcjonujący na podstawie zasady zdefiniowanej składki charakteryzuje się tym, że składka zawsze opłacana jest za konkretną osobę i gromadzona na jej indywidualnym koncie. Stan konta z poprzedniego okresu jest powiększany o stopę zwrotu, jaka została uzyskana w systemie. Po przejściu osoby ubezpieczonej na emeryturę, wylicza się przysługujące jej świadczenie na podstawie stanu jej aktywów na koncie oraz średniego dalszego oczekiwanego trwania życia²⁸². Natomiast w systemie opartym o formułę zdefiniowanego świadczenia wysokość świadczenia przyszłego emeryta nie jest uzależniona od wysokości zgromadzonego przez niego kapitału. Może ona zależeć natomiast od historii zarobków z ewentualnym uwzględnieniem stażu pracy. Wysokość emerytury w stosunku do uzyskiwanych uprzednio zarobków jest z góry określona, a ryzyko zagwarantowania wypłaty wszystkich świadczeń na odpowiednim poziomie ponosi zawsze podmiot zarządzający systemem emerytalnym

²⁸² Por. M. Góra, *System emerytalny*, dz. cyt., s. 103.

(czyli państwo, pracodawca lub prywatna instytucja finansowa)²⁸³.

Biorąc pod uwagę modele finansowania świadczeń (kapitałowy – finansowy oraz repartycyjny – niefinansowy) oraz modele wyliczania emerytur (zdefiniowanej składki i zdefiniowanego świadczenia), można dokonać także innego, bardziej precyzyjnego podziału na: niefinansowy model zdefiniowanego świadczenia, niefinansowy model zdefiniowanej składki, finansowy model zdefiniowanego świadczenia oraz finansowy model zdefiniowanej składki²⁸⁴.

Systemy emerytalne można także podzielić według powszechności i przymusu dotyczącego uczestnictwa. Powszechny system emerytalny jest skodyfikowany, ustandaryzowany i w praktyce jednolity dla wszystkich uczestników (w tym zakresie mogą zachodzić pewne wyjątki, związane z utworzeniem odrębnych systemów emerytalnych dla poszczególnych zawodów, lub zastosowaniem różnorodnych przywilejów emerytalnych). Powszechny system jest najczęściej administrowany przez państwo oraz ma zwykle związek z finansami publicznymi, czasem składkę i wypłaty traktuje się jako jedną z części finansów publicznych. Decyzje podejmowane w takim systemie są odgórne, a uczestnicy nie mają swobody wyboru. Dodatkowy system emerytalny ma charakter uzupełniający. Uczestnictwo w nim jest dobrowolne. Decyzja o udziale pozostawiona jest do uznania każdej jednostce, która może, ale nie musi, się na nie godzić. Taki system ma niewielki, pośredni związek z finansami publicznymi, głównie w odniesieniu do rynku pracy oraz zasad redystrybucji dochodów w społeczeństwie. System dodatkowy zależy od preferencji uczestnika. Decyduje on nie tylko o tym, czy dołączyć do takiego oszczędzania, lecz także o tym, na jaką skalę, jak długo, stale czy czasowo przystąpić do programu. może także wybrać podmiot zarządzający, formę inwestycji oraz rodzaj wypłaty świadczeń. Jego środki dostępne w okresie emerytalnym będą zależeć między innymi od tego, czy wcześniejsze wybory w zakresie dodatkowego systemu emerytalnego okazały się słuszne²⁸⁵.

Innym, popularnym w ostatnim czasie²⁸⁶, rozwiązaniem jest dobrowolność połączona z automatycznym zapisem do systemu. Każdy pracownik samoczynnie staje się członkiem programu, jednak ma on możliwość złożenia deklaracji o wystąpieniu.

²⁸³ Por. M. Szczepański, *Ryzyko ubóstwa osób starszych a konstrukcja zreformowanego systemu emerytalnego w Polsce*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2015 nr 73, s. 443.

²⁸⁴ Więcej na ten temat: M. Góra, *System emerytalny*, dz. cyt., s. 103.

²⁸⁵ Por. A. Chłoń-Domińczak, M. Góra, J. Rutecka, *System emerytalny w kontekście finansów publicznych*, s. 2, 4, <http://www.igte.pl/ekspertyza/System%20emerytalny%20w%20kontekście%20finansów%20publicznych%20-%20raport%20Polish%20Pension%20Group%20SGH.pdf>, (dostęp: 22.08.2018).

²⁸⁶ Takie rozwiązanie przewidziane jest w ramach Pracowniczych Planów Kapitałowych, które weszły w życie 1 stycznia 2019 r. na podstawie Ustawy z dnia 4 października 2018 r. *o pracowniczych planach kapitałowych*, Dz.U. 2018 nr 69 poz. 2215.

Po wypisaniu się z systemu składki przestają być przekazywane i członkostwo ustaje. Akt prawny może przewidywać pewne ograniczenia terminu, w którym można złożyć deklarację, np. co pewien czas (co dwa, cztery lata) lub jedynie po pewnym okresie od rozpoczęcia członkostwa w systemie.

Rozróżnia się jeszcze jedną typologię dotyczącą zabezpieczenia ryzyka starości – publiczny i naturalny system emerytalny. Publiczny zorganizowany jest przez państwo i oparty jest na przymusowym, powszechnym uczestnictwie wszystkich pracowników. Natomiast naturalny bierze za podstawę więzi wewnątrz rodziny lub indywidualną przezorność. Jego fundamentem jest przeświadczenie, że utrzymanie w okresie starości powinno być uzależnione albo od samodzielnej troski i zabezpieczenia odpowiednich środków materialnych albo od wsparcia udzielonego przez rodzinę. Uznaje się bowiem, że istnienie więzów rodzinnych obliguje dzieci i wnuki do opieki dziadkami i rodzicami, gdy ze względu na wiek nie są w stanie podjąć samodzielnej pracy zarobkowej.

Podobnie zakwalifikowane mogą być też systemy emerytalne ze względu na wolność wyboru uczestnika w kwestii przynależności lub form i sposobów oszczędzania. Najpopularniejszym rozwiązaniem jest zastosowanie tzw. „opcji domyślnej”²⁸⁷, jej podstawą jest założenie, że ludzie generalnie nie są skłonni do zmiany pierwotnego wyboru, w szczególności, gdy spodziewane, potencjalne zyski nie są przyszłe i niepewne, a zmiana ta wymaga jakiegokolwiek aktywności. Dlatego państwa wprowadzają pewne obligatoryjne ramy systemów emerytalnych, np. wcielając się w rolę architekta wyboru ustalają automatyczny zapis do systemu emerytalnego lub automatyczną indeksację. Przykładem opcji domyślnej jest również granica wieku, która uprawnia, ale nie obliguje, do przejścia na emeryturę. Dlatego uczestnikowi pozostawia się wybór: czy chce pracować dalej, czy woli otrzymać świadczenie w najniższym możliwym (bo ustalonym ustawowo) wieku. Skrajnymi rozwiązaniami można by natomiast nazwać ustalenie sztywnych i zupełnie nieelastycznych reguł systemu emerytalnego, od których nie można by było zrobić odstępstwa oraz pozostawienie całkowitej swobody wyboru w zakresie uczestnictwa oraz formy oszczędzania osobom zainteresowanym.

Innym kryterium jest sposób uzyskiwania stopy zwrotu z oszczędności wpłacanych przez osoby ubezpieczone. W ramach tej kategorii wyróżnić można sposób rynkowy i nierynkowy. Przyjmuje się, że państwowe, obligatoryjne systemy emerytalne, które najczęściej funkcjonują na podstawie metody repartycyjnej i w oparciu o formułę zdefiniowanego świadczenia, mają charakter nierynkowy. Stopa zwrotu uzależniona jest

²⁸⁷ Por. A. Ostapiuk, *Ekonomia neoklasyczna versus ekonomia behawioralna. Libertariański paternalizm a reforma emerytalna*, „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym” 2018 t. 21, s. 18-20.

od decyzji politycznych, a środki nie są inwestowane, lecz od razu przekazywane na świadczenia dla beneficjentów. Często również państwowe systemy emerytalne z mechanizmem zdefiniowanej składki przyjmują formę nierynkową, bowiem wysokość waloryzacji ustalana jest odgórnie i ustawowo przez państwo²⁸⁸. Rynkowy mechanizm generowania zwrotu z oszczędności polega na gromadzeniu środków i ich inwestowaniu w ramach różnych segmentów rynku finansowego, głównie na lokowaniu ich w akcje i obligacje. W Polsce zgodnie z taką rynkową formułą funkcjonuje drugi filar emerytalny²⁸⁹.

Biorąc pod uwagę rolę państwa w zabezpieczeniu emerytalnym można zróżnicować dwa skrajne rozwiązania: liberalny i etatystyczny system emerytalny. Charakter liberalny ma mechanizm, w którym oszczędzanie na przyszłą emeryturę realizowane jest bez angażowania się państwa, za pomocą instytucji finansowych lub indywidualnie. Etatystyczny system jest tworzony przy interwencji władz państwowych i to one realizują podstawowe cele zabezpieczenia emerytalnego, przede wszystkim organizując formę oszczędzania oraz ustalając wysokość składek czy świadczeń. Część systemów emerytalnych czerpie rozwiązania z obu powyższych metod (liberalnej i etatystycznej). Ten sposób organizacji można nazwać pośrednim²⁹⁰.

²⁸⁸ Na podstawie art. 40c ust. 6 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, dz. cyt., wskaźnik rocznej waloryzacji składek zewidencjonowanych na subkoncie prowadzonym przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w ramach indywidualnego konta ubezpieczonego, jest równy średniorocznej dynamice wartości produktu krajowego brutto w cenach bieżących za okres ostatnich 5 lat poprzedzających termin waloryzacji. W 2018 r. wskaźnik waloryzacji wyniósł 103,99. Por. Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wskaźnika rocznej waloryzacji, <https://stat.gov.pl/sygnalne/komunikaty-i-obwieszczenia/lista-komunikatow-i-obwieszczen/komunikat-w-sprawie-wskaznika-rocznej-waloryzacji,279,5.html?pdf=1>, (dostęp: 16.01.2019).

²⁸⁹ Por. A. Czerniak, M. Michalik, *Systemy emerytalne na świecie. Rekomendacje dla pracowniczych planów kapitałowych w Polsce*, https://www.politykainsight.pl/en/_resource/multimedia/20147445, s.9, (dostęp: 17.01.2019).

²⁹⁰ Więcej na ten temat: I. Gliksman, *Podstawy ideowe polskich ubezpieczeń społecznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1934 zeszyt 2, s. 110.

Tabela 3. Typologia systemów emerytalnych

Kryterium podziału	Rodzaje systemów emerytalnych
Metoda finansowania	<p>Repartycyjny – bieżące świadczenia dla osób uprawnionych wypłacane są ze składek osób pracujących.</p> <p>Kapitałowy – odprowadzane składki są gromadzone i lokowane na indywidualnych kontach. Po osiągnięciu wieku emerytalnego środki wypłacane są osobie uprawnionej jednorazowo lub w postaci comiesięcznych, powtarzających się świadczeń.</p> <p>Mieszany (repartycyjno – kapitałowy) – hybrydowa konstrukcja polegająca na połączeniu elementów systemu repartycyjnego i kapitałowego.</p>
Podmiot odpowiedzialny za zarządzanie	<p>Państwo – odpowiedzialność za rachunki emerytalne ponosi jednostka publiczna. Kontrola i zatwierdzanie przepływów finansowych należy do podmiotu rządowego. System cechuje najczęściej powszechność i przymusowość.</p> <p>Pracodawca – system obejmuje wyłącznie pracowników przedsiębiorstwa (wszystkich lub część). Jego działanie i finansowanie kontrolowane jest przez pracodawcę.</p> <p>Instytucja finansowa – gromadzenie, inwestowanie i obrót aktywami należy do zadań prywatnej instytucji finansowej. Charakterystyczna jest dobrowolność udziału osób ubezpieczonych.</p>
Uczestnictwo	<p>Obligatoryjne – każdy pracownik musi być członkiem systemu emerytalnego, łączy się to z obowiązkiem odprowadzania składki.</p> <p>Dobrowolne – zarówno partycypacja, jak i ilość oszczędzanych środków, uzależnione są od indywidualnej decyzji uczestnika.</p> <p>Dobrowolne z automatycznym zapisem – każdy pracownik staje się samoczynnie członkiem systemu, jednak może on z niego wystąpić po złożeniu odpowiedniej deklaracji.</p>
Ustalenie wysokości świadczenia emerytalnego	<p>System zdefiniowanego świadczenia – wysokość należnego świadczenia uzależniona jest głównie od wieku i stażu pracy. Nie ma na nią wpływu wysokość opłaconych składek.</p> <p>System zdefiniowanej składki – wysokość świadczenia ustalana jest na podstawie wysokości składek zgromadzonych przez ubezpieczonego i średniego dalszego oczekiwanego trwania życia.</p>
Powszechność	<p>Publiczny – obowiązkowy, zorganizowany przez państwo, związany z obowiązkowym uczestnictwem.</p> <p>Naturalny – zapewnienie środków na okres starości uzależnione od indywidualnej przeczności lub opieki ze strony rodziny.</p>
Stopa zwrotu z	<p>Nierynkowa – uzależniona od decyzji politycznej, waloryzowana odgórnie. Stosowana najczęściej w publicznych systemach emerytalnych o formule</p>

oszczędności	<p>repartycyjnej.</p> <p>Rynkowa – stopa zwrotu z oszczędności przyszłych emerytów uzależniona jest od zysków osiągniętych z inwestycji na rynku finansowym. Stosowana w systemach emerytalnych o formule kapitałowej.</p>
Rola państwa w ubezpieczeniu emerytalnym	<p>Liberalny – gromadzenie środków na przyszłą emeryturę odbywa się bez współdziałania państwa.</p> <p>Etatystyczny – realizacja systemu emerytalnego następuje przy interwencji władz państwowych.</p> <p>Pośredni – rozwiązanie mieszane pomiędzy liberalnym a etatystycznym.</p>
Wolność wyboru	<p>Brak wolności wyboru – sztywne, ustalone ustawowo zasady systemu emerytalnego, od których nie można odstąpić.</p> <p>Opcja domyślna – państwo wyznacza pewne ramy, zasady i oddziałuje w ten sposób na wybór uczestników, np.: wprowadzając ustawowy wiek emerytalny, lecz dając możliwość wyboru dalszej aktywności zawodowej.</p> <p>Pełna wolność wyboru przynależności i sposobu oszczędzania na przyszłość.</p>

Źródło: Opracowanie własne.

Część II Kształtowanie się systemu emerytalnego w Polsce 1989 r.

3. „Stary” powszechny system ubezpieczenia emerytalnego

Fundamentalnym zadaniem systemu emerytalnego jest ochrona osób ubezpieczonych przed niedostatkiem w okresie starości. Jest to niezwykle ważny cel społeczny, a jego wypełnienie wymaga utrzymania stabilnego i trwałego mechanizmu, który zagwarantuje comiesięczną i dożywotnią wypłatę świadczeń dla wszystkich beneficjentów.

Prawidłowe funkcjonowanie publicznego mechanizmu zabezpieczenia ryzyka starości opartego na zasadzie solidarności międzypokoleniowej wymaga utrzymania odpowiedniej proporcji między osobami pracującymi i opłacającymi składki a świadczeniobiorcami. W celu zapewnienia adekwatnych emerytur, które nie obciążą nadmiernie pokolenia osób aktywnych zawodowo oraz nie będą wymagały dodatkowych transferów pieniężnych ze strony budżetu państwa, konieczne jest utrzymanie równowagi między środkami, które stanowią wpływy do systemu a wysokością świadczeń wypłacanych beneficjentom.

Funkcjonujący obecnie polski system emerytalny jest konsekwencją długotrwałego procesu ewolucji. Jak już zostało wspomniane, na kształt i funkcjonowanie systemu emerytalnego oddziałuje wiele różnorodnych czynników. Wśród nich najważniejsze to: procesy demograficzne, uwarunkowania gospodarcze na świecie, kondycja ekonomiczna państwa oraz sytuacja na rynku pracy. Kształt i działanie państwowego systemu emerytalnego jest także uzależnione od wewnętrznych i zewnętrznych czynników politycznych i decyzji rządzących.

Niniejszy rozdział będzie próbą charakterystyki „starego” mechanizmu zabezpieczenia ryzyka starości, który obowiązywał w Polsce do końca 1998 r. oraz reformy systemu emerytalnego, która weszła w życie 1 stycznia 1999 r. W poniższym rozdziale przedstawione zostanie oddziaływanie tendencji demograficznych, uwarunkowań społecznych, ekonomicznych i politycznych na decyzję o gruntownej zmianie funkcjonującego w Polsce systemu emerytalnego.

3.1. Charakterystyka systemu emerytalnego

3.1.1. System emerytalny okresie PRL

Po drugiej wojnie światowej przystąpiono w Polsce do odbudowy systemu zabezpieczenia społecznego²⁹¹. Zmieniono jego strukturę, mechanizm opłacania składek, stopniowo zwiększano także powszechność, czyli obejmowano systemem ubezpieczenia społecznego kolejne grupy pracowników.

Pomimo uniwersalizacji, która polegała na tym, że przepisy ubezpieczeniowe stosowano nie tylko do robotników, ale także do pracowników umysłowych, system emerytalny w okresie PRL zaczął uwzględniać i wprowadzać przywileje dla poszczególnych kręgów osób zatrudnionych. Stosowany wówczas repartycyjny mechanizm finansowania świadczeń jest bardzo mocno uzależniony od sytuacji demograficznej oraz gospodarczej państwa, jednak zabezpieczenie emerytalne w okresie PRL uwarunkowane było przede wszystkim decyzjami politycznymi.

Uleganie presjom pracowników i przyznawanie przywilejów emerytalnych dla kolejnych grup zawodowych, zwłaszcza dla robotników w przemyśle ciężkim, było ściśle związane z kanonami marksistowskiej ideologii. Proletariat, jako klasa społeczna pozbawiona środków produkcji, miał być bowiem siłą napędową, która przekształci kapitalizm w socjalizm. Nowy ład miał być natomiast wynikiem walki z klasą kapitalistów, która w efekcie doprowadziłaby do powstania dyktatury proletariatu²⁹².

²⁹¹ Przed transformacją ustrojową rozpoczętą w 1989 r. w polskim porządku prawnym dotyczącym kwestii emerytalnych istniały dwa rodzaje określeń: zaopatrzenie (np. pracowników i ich rodzin oraz górników) oraz ubezpieczenie (np. rolników indywidualnych). Taki sposób podziału zastosowany przez ustawodawcę nie jest do końca jasny i trudno go wytłumaczyć. Objęcie pracowników systemem zaopatrzenia oznaczałoby bowiem, że od ich wynagrodzenia nie są opłacane składki emerytalne. Jednakże te nieścisłości funkcjonowały jedynie w kwestii nazewnictwa, gdyż emerytury dla wszystkich grup obsługiwane były przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Niektórzy autorzy (np. W. Piotrowski, *Niektóre aspekty prawne reformy systemu emerytalnego*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny” 1999, zeszyt 1) wskazują, że w okresie PRL zabezpieczenie społeczne realizowane było jedynie w formie zaopatrzeniowej, bowiem świadczenia wypłacane były z budżetu państwa, a nadto zabezpieczenie społeczne włączono w latach pięćdziesiątych do gospodarki centralnie planowanej. Dodatkowo W. Piotrowski wskazuje, że nawet system emerytalny, który funkcjonował w Polsce od 1999 r. nie może być nazywany „ubezpieczeniem”, bo jego zakres podmiotowy jest zbyt szeroki i kłóci się z jedną z podstawowych cech ubezpieczenia – czyli ze wspólnotą osób o podobnej sytuacji społecznej i gospodarczej. Zbyt rozbudowana powszechność systemu pozbawia go, według W. Piotrowskiego, cech ubezpieczeniowych. W celu rozwiania wątpliwości, autorka przyjęła, że dla opisu systemu emerytalnego w okresie PRL będzie zastosowany termin „zabezpieczenie”, obejmujący różne formy, w tym zarówno zaopatrzenie jak i ubezpieczenie społeczne.

²⁹² „Pierwszym krokiem rewolucji robotniczej jest wydzwignięcie proletariatu w klasę panującą, wywalczenie demokracji. Proletariat użyje swojego panowania politycznego po to, by krok za krokiem wyrwać z rąk burżuazji cały kapitał, by scentralizować wszystkie narzędzia produkcji w ręku państwa, tj. w ręku zorganizowanego jako klasa panująca proletariatu i by możliwie szybko zwiększyć masę sił wytwórczych.”; „Proletariusze nie mają w niej (rewolucji) nic do stracenia prócz swych kajdan. Do

Odrodzona po wojnie światowej idea ubezpieczenia społecznego w Polsce z początkiem lat pięćdziesiątych XX wieku ustąpiła miejsca kształtującej się wówczas (i dominującej aż do roku 1968) konstrukcji zabezpieczenia społecznego. W 1950 r. zniesiono odrębność funduszu ubezpieczeń, a jego budżet został włączony do budżetu państwa. Płacone przez pracodawców składki przestały mieć charakter wzajemny i celowy, stając się kolejnym podatkiem powiązanim z pracą. Ich przeznaczeniem przestało być finansowanie świadczeń, które wypłacane były bezpośrednio z budżetu państwa.

System zabezpieczenia ryzyka starości funkcjonujący przed 1989 r. wykazywał dużą elastyczność na naciski określonych grup interesu w zakresie poprawy poziomu świadczeń oraz warunków uprawniających do ich otrzymania. W tym okresie presja ta polegała zwłaszcza na wysuwaniu postulatów dotyczących uwzględnienia szczególnych warunków wykonywania pracy niebezpiecznej lub wyjątkowo uciążliwej, które uprawiałyby do wcześniejszego nabycia prawa do emerytury. Naciski te bardzo często okazywały się skuteczne i sprawiały, że rządzący pod ich presją ustępowali. Cenę takich przywilejów emerytalnych ponosiły pozostałe osoby objęte zabezpieczeniem. Presje społeczne dotyczące świadczeń emerytalnych oraz rentowych nabrały w Polsce charakteru masowego, zwłaszcza z początkiem lat osiemdziesiątych XX w. Rezultatem tych oddziaływań były tzw. przywileje branżowe²⁹³, które odnosiły się do prawie 40 proc. świadczeniobiorców. Przestały one mieć charakter wyjątkowy i incydentalny; uprawnienia te dotyczyły przede wszystkim górników i kolejarzy, ale również: nauczycieli, nauczycieli akademickich, pracowników samorządowych, pracowników organów kontroli, organów celnych, pracowników wykonujących działalność twórczą, dziennikarzy oraz funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych. Przywileje polegały zwłaszcza na ustanowieniu niższej (niż powszechnie obowiązująca) granicy wieku emerytalnego lub na przyznawaniu wyższych świadczeń (przy zastosowaniu korzystniejszej

zdobycia mają cały świat. Proletariusze wszystkich krajów, łączcie się!” K. Marks i F. Engels, *Manifest Partii Komunistycznej*, <https://www.marxists.org/polski/marks-engels/1848/manifest.htm>, (dostęp: 03.01.2019).

²⁹³ Pierwsze przywileje, które wiązały się ze zróżnicowaniem świadczeń w zależności od wykonywanego uprzednio zawodu, wprowadzono dla górników w 1949 r. (na podstawie uchwały Rady Ministrów z dnia 30 listopada 1949 r. w sprawie szczególnych przywilejów dla górników w górnictwie węglowym, Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” 1949, nr A-100, poz. 1175, zwanej Kartą Górnika). Górnicy nabyli wówczas prawo do renty starczej, która przysługiwała od 55. roku życia osobom, które przepracowały co najmniej 25 lat pod ziemią lub przy pracach równorzędnych. Dodatkowo poziom świadczeń był wysoki, szczególnie w porównaniu z emeryturą otrzymywaną z systemu powszechnego. W kolejnych latach rozszerzono krąg osób, którym przysługiwały specjalne uprawnienia. W 1951 r. zastosowano je także wobec pracowników kolei (Dekret z dnia 18 czerwca 1951 r. o stosunku służbowym, uposażeniu i zaopatrzeniu emerytalnym pracowników Ministerstwa Kolei, Dz. U. 1951 r., nr 34, Poz. 261 i 262), a w roku 1956 – w stosunku do nauczycieli (Ustawa z dnia 27 kwietnia 1956 r. o prawach i obowiązkach nauczycieli, Dz.U. 1956 nr 12 poz. 63).

wyceny lat pracy), mimo opłacania składek w wysokości jednakowej dla wszystkich ubezpieczonych. Takie okoliczności sprawiły, że zaczęły się pojawiać postulaty zróżnicowania wysokości składek dla poszczególnych grup pracowniczych, jednakże stanowczo sprzeciwiały się temu związki zawodowe, dla których oznaczałoby to naruszenie szczególnych uprawnień branżowych. Wyższe składki oznaczają bowiem zwiększone koszty wytwarzania dóbr i usług oraz zdecydowanie mniejszą konkurencyjność produkcji. To natomiast mogłoby spowodować zagrożenie dla stanu zatrudnienia²⁹⁴.

Przywileje branżowe zostały następnie potwierdzone przez dekret z 1954 r.²⁹⁵ Jego regulacje otworzyły także drogę do zastosowania szczególnych uprawnień wobec innych grup zawodowych. Wprowadzono wówczas zróżnicowany wiek emerytalny, uzależniony od: płci oraz rodzaju wykonywanej pracy (I i II kategoria zatrudnienia). O pięć lat niższy wiek emerytalny przysługiwał pracownikom, którzy byli zatrudnieni pod ziemią oraz w warunkach szkodliwych dla zdrowia. W pierwszych latach po wejściu w życie dekretu, wypis prac wykonywanych w warunkach szkodliwych, które uprawniały do zaliczenia do I kategorii zatrudnienia obejmował ponad 150 zawodów z piętnastu kategorii²⁹⁶. Kolejne rozszerzenie kręgu zawodów, których wykonywanie uprawniało do wcześniejszego otrzymania świadczeń nastąpiło w roku 1968²⁹⁷. Dodatkowo w następnych latach Rada Ministrów została upoważniona do wydawania rozporządzeń dotyczących wprowadzenia niższego wieku emerytalnego dla poszczególnych grup zawodów z II kategorii. Było to źródło powstawania przywilejów dla kolejnych pracowników, którzy zostali uprawnieni do ubiegania się o świadczenie emerytalne przed osiągnięciem powszechnego wieku.

W tym okresie zabiegi zmierzające do rozszerzenia kręgu osób uprawnionych do otrzymania wcześniejszej emerytury miały dodatkowy cel. Wprowadzane były jako instrument rynku pracy. Przy jego pomocy, na początku lat osiemdziesiątych, próbowano ograniczyć przerost zatrudnienia w zakładach pracy²⁹⁸.

Kolejną zmianą związaną z dostosowaniem dochodów beneficjentów systemu oraz korektą wysokości pobieranych świadczeń było wprowadzenie mechanizmu waloryzacji. System emerytalny aż do roku 1968²⁹⁹ nie przewidywał waloryzacji świadczeń.

²⁹⁴ Por. W. Piotrowski, *Niektóre aspekty prawne reformy systemu emerytalnego*, dz. cyt., s. 149.

²⁹⁵ Dekret z dnia 25 czerwca 1954 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników oraz ich rodzin, dz. cyt., art. 10, 29, 30.

²⁹⁶ Załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 1956 r. w sprawie zaliczenia pracowników do kategorii zatrudnienia, Dz.U. 1956 nr 39 poz. 176.

²⁹⁷ Na podstawie Ustawy z dnia 23 stycznia 1968 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, dz. cyt.

²⁹⁸ Por. M. Zieleniecki, *Ewolucja wieku emerytalnego w ustawodawstwie polskim – perspektywa historyczna*, w: M. Żukowskiego, A. Malaki (red.), *Wiek emerytalny*, Kazimierz Dolny 2012, s. 12.

²⁹⁹ Możliwość podwyższenia wysokości świadczeń przewidywała ustawa z dnia 23 stycznia 1968 r.

Jednocześnie, w porównaniu do rosnących wynagrodzeń, pozostające na tym samym poziomie od lat świadczenia długoterminowe, jak renty czy emerytury, ulegały deprecjacji tracąc z roku na rok siłę nabywczą.

Precyzyjne wskazanie mechanizmu waloryzacji świadczeń oraz konieczności jej przeprowadzenia znajdujemy dopiero w ustawie z 1974 r.³⁰⁰ Założono wówczas stopniowe podwyższanie wymiaru świadczeń emerytalnych, tak aby w 1980 r. osiągnęły one 80 proc. zarobku do 2000,00 zł i 50 proc. nadwyżki ponad tę kwotę. Jako uzasadnienie wskazano szybki rozwój gospodarki narodowej oraz poprawę relacji wysokości świadczeń do wysokości wynagrodzenia. Przepisy te nie weszły jednak w życie. Natomiast w roku 1977³⁰¹ przyznano beneficjentom świadczenia zwiększone o konkretne kwoty. Suma dodatków zależała od tego, w którym roku emeryt nabył uprawnienia do świadczenia.

Zmiany zachodziły także w wysokości składki ubezpieczeniowej opłacanej przez zakłady pracy. Od początku lat pięćdziesiątych systematycznie podwyższano procent wynagrodzenia, który stanowił comiesięczną składkę opłacaną za jednego ubezpieczonego. W roku 1950 składka wynosiła 15,5 proc. wypłacanego wynagrodzenia. W 1972 r. jej wysokość podwyższono już do 20 proc. wynagrodzenia, następnie w 1981 r. – 25 proc. Już rok później wysokość opłacanych składek wzrosła aż do 33 proc. wynagrodzenia, a później, w roku 1986 do 43 proc. Składkę obniżono dopiero w roku 1987 – do 38 proc. Jednak już 5 lat później nastąpiła kolejna podwyżka i wysokość składki odprowadzanej za jedną osobę ubezpieczoną osiągnęła 45 proc. wynagrodzenia³⁰².

Lata osiemdziesiąte to okres ujednoczenia obowiązujących regulacji w zakresie ubezpieczenia społecznego w Polsce. Podjęto szereg działań, które miały na celu pełną harmonizację oraz przejrzystość ustawodawstwa. W 1982 r. uchwalono *ustawę o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin*³⁰³. Wiek emerytalny pozostał na niezmiennym poziomie. Ustawa określiła natomiast obowiązek i progi do ponownego przeliczenia przyznanych wcześniej emerytur dla pracowników. Prawo do otrzymania świadczenia uzależnione było od spełnienia trzech przesłanek: osiągnięcia okresu zatrudnienia, odpowiedniego wieku emerytalnego oraz zachowania uprawnień. Ustawa nie

o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, dając Radzie Ministrów uprawnienie do podwyższenia rent i emerytur w drodze rozporządzenia (art. 14).

³⁰⁰ Ustawa z dnia 29 maja 1974 r. *o zmianie niektórych przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym*, Dz.U. 1975 nr 21 poz. 116.

³⁰¹ Ustawa z dnia 31 marca 1977 r. *o dalszym zwiększeniu emerytur i rent oraz o zmianie niektórych przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym*, Dz.U. 1977 nr 11 poz. 43, art. 1 ust. 2.

³⁰² Por. W. Muszalski, *Ubezpieczenie społeczne. Podręcznik akademicki*, dz. cyt., s. 104.

³⁰³ Por. Ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. *o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin*, Dz.U. 1982 nr 40 poz. 267.

zlikwidowała jednak możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę dla osób, które legitymowały się odpowiednim okresem składkowym.

Zgodnie z art. 29 wyżej wymienionej ustawy, emerytura miała wynosić 100 proc. podstawy jej wymiaru do kwoty 3000,00 zł oraz 55 proc. od nadwyżki. Ustawa na nowo zdefiniowała pracownika oraz osobę podlegającą zabezpieczeniu emerytalnemu. Akt ten stanowił ujednoczenie obowiązujących do tej pory przepisów zebranych w różnych ustawach. Podobne akty prawne uchwalono także dla rolników, górników oraz kolejarzy. Nowelizacją objęto część ustaw dotyczących służb mundurowych.

Ustawa stworzyła Radzie Ministrów możliwość określenia w drodze rozporządzenia zasad wcześniejszego przechodzenia na emeryturę na warunkach innych niż powszechnie obowiązujące³⁰⁴. Na podstawie tej delegacji ustawowej przyznano wcześniejsze uprawnienia emerytalne dla wielu grup, szczególnie dla tych pracowników, którzy zagrożeni byli bezrobociem. Świadczenia emerytalne po uzyskaniu określonej liczby okresów składkowych, bez względu na wiek, przyznawano wówczas zwłaszcza pracownikom zlikwidowanych przedsiębiorstw, ubezpieczonym zwalnianym z przyczyn związanych z sytuacją zakładów pracy oraz osobom opiekującym się dziećmi wymagającymi szczególnej troski³⁰⁵. Rozszerzanie uprawnień do wcześniejszej emerytury nadal było zatem sposobem rozwiązywania problemów rynku pracy. Pochopne przyznawanie świadczeń osobom, które pozostawały zdolne do kontynuowania zatrudnienia spowodowało zwiększenie kosztów i przerost mechanizmu zabezpieczenia ryzyka starości.

Ustawą z 1982 r. odstąpiono od rozróżniania dwóch kategorii zatrudnienia, które uprawniały do otrzymania wcześniejszej emerytury. Od tego momentu o świadczenie w wieku niższym niż ustawowy wiek emerytalny mogli występować pracownicy wykonujący pracę w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. Z tego tytułu przysługiwała możliwość przejścia na emeryturę w niższym wieku lub otrzymania dodatku do emerytury w wysokości 10 lub 15 proc. podstawy jej wymiaru. Za pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach uznawano osoby stale zatrudnione przy pracy o znacznej szkodliwości dla zdrowia oraz znacznym stopniu uciążliwości bądź przy takich pracach, które wymagają sprawności psychofizycznej z uwagi na bezpieczeństwo osoby zatrudnionej lub otoczenia³⁰⁶. Ustawa wymieniała jedynie przykładowe miejsca

³⁰⁴ Por. tamże, art. 27 ust. 3 oraz 2a.

³⁰⁵ Por. M. Zieleniecki, dz. cyt., s. 13.

³⁰⁶ Por. Ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, dz. cyt., art. 53-55.

zatrudnienia, stworzenie wykazu zawodów pozostawione zostało Radzie Ministrów, która miała to uczynić w drodze rozporządzenia³⁰⁷.

Znaczne poszerzenie katalogu profesji, które mogły liczyć na szczególne uprawnienia w zakresie wcześniejszej emerytury lub zwiększonego świadczenia emerytalnego, było odpowiedzią i częściowym zrealizowaniem postulatów powszechnego obniżenia wieku emerytalnego. Roszczenie to zostało wyrażone w 1980 r. przez pracowników strajkującej Stoczni Gdańskiej. Postulat ten był wówczas niemożliwy do zrealizowania głównie z uwagi na sytuację demograficzną i ekonomiczną. Obniżenie powszechnego wieku emerytalnego mogłoby bowiem spowodować zbyt duże obciążenie dla budżetu państwa przez wzrost liczby emerytów oraz ograniczenie liczby osób aktywnych zawodowo. W związku z tym zdecydowano się na kompromis – znaczne rozszerzenie grupy pracowników uprzywilejowanych w zakresie wieku emerytalnego³⁰⁸.

Zdecydowane ułatwienia w kwestii nabywania wcześniejszych uprawnień emerytalnych spowodowały gwałtowny wzrost liczby beneficjentów systemu emerytalnego. W wyniku aktów wykonawczych wydanych na mocy ustawy z 1982 r. liczba pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub wykonujących pracę w szczególnym charakterze wzrosła o około 800 tys. Biorąc dodatkowo pod uwagę grupy zawodowe, które przywileje emerytalne otrzymały na podstawie odrębnych ustaw, jak górnicy, nauczyciele, czy pracownicy kolei oraz możliwość przejścia na emeryturę w obniżonym wieku przyznaną kobietom legitymującym się odpowiednio dużym stażem ubezpieczeniowym, można sformułować wniosek, że sposobność przejścia w stan emerytalny przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego przysługiwała wówczas większości pracowników. Była ona zasadą, a nie wyjątkiem od podstawowych regulacji³⁰⁹.

W 1986 r.³¹⁰ potwierdzono, że ZUS jest centralnym organem administracji rządowej i wykonuje zadania z zakresu ubezpieczenia społecznego. W tym samym roku powołano do życia Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, jako fundusz celowy, na który wpływały składki i ze środków na nim zgromadzonych pokrywano wydatki na realizację zadań.

Warto wspomnieć także o nowym kształcie zabezpieczenia ryzyka starości dla osób z grupy pozapracowniczej. Duże zmiany nastąpiły bowiem jeśli chodzi o świadczenia emerytalne dla rolników. Wskazując krótko na zakres modyfikacji, należy powołać

³⁰⁷ Aktem wykonawczym zawierającym wykaz zawodów było rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego oraz wzrostu emerytur i rent inwalidzkich dla pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, Dz.U. 1983 nr 8 poz. 43.

³⁰⁸ M. Zieleniecki, dz. cyt., s. 15.

³⁰⁹ Por. tamże, s. 18.

³¹⁰ Por. Ustawa z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych, Dz.U. 1986 nr 42 poz. 202, rozdział 2 i rozdział 5.

się na ustawę z 27 października 1977 r. *o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin*³¹¹. Określała ona nowe zasady przyznawania świadczeń dla rolników. Zgodnie z art. 2 niniejszej ustawy, emerytura przysługiwała rolnikowi, który spełniał następujące przesłanki: osiągnął wiek emerytalny, który dla mężczyzn wynosił 65 lat, natomiast dla kobiet 60, wytwarzał w prowadzonym gospodarstwie i sprzedawał jednostkom gospodarki uspołecznionej produkty rolne o wartości co najmniej 15.000 zł rocznie przez okres co najmniej 25 lat (mężczyźni) lub 20 lat (kobiety) i nieprzerwanie przez ostatnie 5 lat, opłacał składki na fundusz emerytalny rolników oraz przekazał gospodarstwo rolne następcy prawnemu lub państwu. Dodatkowo art. 5 wprowadził zmiany w wysokości emerytur przysługujących rolnikom – od wejścia w życie ustawy wysokość świadczeń była uzależniona od rocznej wartości produktów sprzedawanych przez dane gospodarstwo.

Badania wskazują, że ilość rent związanych z przekazaniem na rzecz państwa gospodarstw rolnych od 1962 do 1979 roku wynosiła 194 tys. Wysokość świadczeń natomiast osiągała w przybliżeniu 29 proc. przeciętnej płacy, co odpowiadało 59 proc. przeciętnej wysokości emerytury i renty³¹².

W 1982 r. uchwalona została nowa ustawa³¹³ dotycząca zabezpieczenia na okres starości dla rolników. Od tej pory mechanizm ten otrzymał formę osobową i socjalną, nowe regulacje zastąpiły poprzednią konstrukcję o charakterze gospodarczym. Na podstawie art. 15 ustawy emerytura przysługiwała rolnikowi, który: osiągnął wiek emerytalny, prowadził gospodarstwo rolne lub pracował w nim przez okres 25 lat – w odniesieniu do mężczyzn, 20 lat – kobiet i opłacał składki ubezpieczeniowe, w tym okresie wytwarzał i sprzedawał jednostkom gospodarki uspołecznionej produkty rolne o określonej wartości oraz przekazał nieodpłatnie gospodarstwo następcy prawnemu lub państwu. Ustawa określała także warunki przyznania świadczenia dla domownika osoby ubezpieczonej. Jednocześnie zaprzestano wypłacania wspólnych świadczeń. Dodatkowo uniezależniono wysokość świadczenia od rocznej wartości wyprodukowanych i sprzedanych produktów rolnych.

Nową ustawę dotyczącą ubezpieczenia społecznego dla rolników przyjęto w 1999 r. Wprowadziła ona odmienne warunki nabywania świadczeń emerytalnych przez rolników indywidualnych oraz znacznie ułatwiła możliwość przekazania gospodarstwa rolnego następcom prawnym³¹⁴.

³¹¹ Dz.U. 1977 nr 32 poz. 140.

³¹² Por. P. Makarzec, *Ubezpieczenia społeczne w Polsce Ludowej*, dz. cyt., s. 112.

³¹³ Por. Ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. *o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin*, Dz.U. 1982 nr 40 poz. 268.

³¹⁴ Por. Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. *o ubezpieczeniu społecznym rolników*, Dz.U. 1991 Nr 7 poz. 24.

Podsumowując charakterystykę funkcjonowania polskiego systemu emerytalnego począwszy od lat siedemdziesiątych aż do transformacji ustrojowej wskazać należy, że jest to okres głębokich i gruntownych zmian. Polegały one m.in. na łagodzeniu warunków uprawniających do nabycia świadczeń emerytalnych i rentowych. Lata osiemdziesiąte przyniosły natomiast ujednoczenie ustawodawstwa dotyczącego ubezpieczenia emerytalnego dla pracowników, które uprzednio uregulowane było w kilku ustawach i dekretach. Nowe ustawy wprowadziły zdecydowanie korzystniejsze rozwiązania zarówno dla osób ubezpieczonych, jak i beneficjentów systemu. Jednakże już wówczas dostrzeżone zostały zmiany demograficzne związane ze starzeniem się społeczeństwa. Liczba osób podlegających ubezpieczeniu emerytalnemu stale rosła, dlatego ubezpieczeniowa metoda finansowania świadczeń społecznych przestała spełniać swoje zadanie. Składki nie pokrywały wszystkich wydatków systemu. W związku z tym, już wtedy należało wziąć pod rozwagę długoterminowe konsekwencje zmieniających się uwarunkowań społecznych i wprowadzić działania w kierunku odpowiedniej rekonstrukcji systemu emerytalnego.

3.1.2. System emerytalny w latach 1989-1998

Polski system emerytalny aż do końca roku 1998 był w całości oparty o metodę repartycyjną, której fundamentem była zasada solidarności międzypokoleniowej. Udział w systemie miał charakter obowiązkowy, a świadczenia wypłacane były z bieżących składek osób ubezpieczonych. Przejście na emeryturę było uzależnione od osiągnięcia wieku emerytalnego oraz legitymowania się odpowiednim stażem ubezpieczeniowym – ilością okresów składkowych i nieskładkowych. Wysokość emerytury była natomiast obliczana na podstawie formuły zdefiniowanego świadczenia.

Mechanizm zabezpieczenia ryzyka starości, który funkcjonował w Polsce aż do końca 1998 r. można podzielić na trzy podstawowe i odrębne systemy emerytalne. Pierwszy – powszechny, pracowniczy system emerytalny był poszerzony o pozapracownicze podsystemy: utworzone dla twórców, prowadzących działalność gospodarczą i osób z nimi współpracujących, pracujących na podstawie umów zlecenia i umów agencyjnych, dla duchownych oraz członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych. Odrębne systemy emerytalne dedykowane były także służbom mundurowym oraz rolnikom³¹⁵.

Ewolucja polskiego systemu emerytalnego w okresie transformacji, która umownie rozpoczęła się od pierwszych wolnych wyborów w roku 1989 r., składała się

³¹⁵ Por. B. Kołosowska, dz. cyt., s. 21-22.

z dwóch etapów. Pierwszy z nich trwał do roku 1996, a za jego rozpoczęcie można przyjąć już lata osiemdziesiąte XX w. Do 1996 r. wszelkie zmiany polskiego systemu emerytalnego były odpowiedzią na problemy oraz niezadowolenie społeczne i służyły zaspokojeniu doraźnych potrzeb wynikających z wysokiego bezrobocia oraz narastającego od lat siedemdziesiątych XX w. kryzysu gospodarczego. Drugi etap ewolucji polskiego zabezpieczenia emerytalnego po roku 1989 rozpoczął się wraz z upowszechnieniem pomysłu jego reformy, polegającej na utworzeniu kapitałowej części systemu. Pierwsze takie plany pojawiły się już w roku 1997³¹⁶. Nowy system emerytalny, który oparty został o trzy filary oraz polegał na połączeniu repartycyjnej i kapitałowej metody finansowania został wprowadzony w Polsce w 1999 r.

Poszukując rozwiązania trudnej sytuacji na rynku pracy, która wynikała z wejścia w wiek aktywności zawodowej osób urodzonych w czasie wyżu demograficznego lat pięćdziesiątych XX w., zdecydowano się na parametryczne modyfikacje systemu emerytalnego – głównie w zakresie wieku uprawniającego do otrzymania świadczenia. Jak wspomniano powyżej, ustawą z 1982 r. przyznawano dodatkowe uprawnienia do wcześniejszej emerytury dla poszczególnych grup społecznych i osób wykonujących określone zawody. „Wypychanie” z rynku pracy i wypłacanie wcześniejszych świadczeń emerytalnych stało się sposobem na poradzenie sobie z problemem bezrobocia.

Od początku lat dziewięćdziesiątych bezrobocie w Polsce rosło w rekordowym tempie. W 1990 roku każdego miesiąca przybywało 50 tys. nowych bezrobotnych. Pod koniec 1990 r. bezrobocie sięgnęło 1,2 mln osób, a jego stopa wzrosła z poziomu 0,3 proc. w styczniu, do 6,5 proc. w grudniu. Łatwiejsze warunki przejścia w stan dezaktywacji zawodowej w okresie zagrożenia wzrostem bezrobocia mogły zostać przyznane każdemu pracownikowi, który choćby wyraził pragnienie, aby z nich korzystać. Uprzywilejowani w tym zakresie byli zwłaszcza pracownicy, którzy musieli zmierzyć się z problemem likwidacji zakładów pracy. Zgodnie z szacunkami takie osoby stanowiły około 40 proc. wszystkich osób, które przechodziły na emeryturę lub rentę na początku lat dziewięćdziesiątych. Przez dziesięć lat, w okresie od 1980 do 1990 r. liczba emerytów i rencistów wzrosła o ponad 1,5 mln (w 1980 r. wynosiła 4 094 tys., natomiast w 1990 – 5 598 tys.). W następnych latach od 1991 do 2000 liczba osób pobierających świadczenia emerytalne i rentowe wzrosła o kolejne 1 321 tys. Jednakże największy przyrost

³¹⁶ Por. J. Hryniewicz, *Wpływ zmian w polityce społecznej w Polsce na relacje między pokoleniami*, w: P. Szukalski (red.), *Starzenie się ludności a solidarność międzypokoleniowa*, Łódź 2014, s. 15-16.

świadczeniobiorców odnotowano w latach 1990-1991, wyniósł on 2 347 tys. Od roku 1993 liczba osób korzystających z wcześniejszych emerytur znacznie się zmniejszyła³¹⁷.

Wzrost bezrobocia, który można było zaobserwować od początku lat osiemdziesiątych, stanowił przesłankę dla doraźnych, okolicznościowych zmian wieku poważniającego do dezaktywacji zawodowej. Jednocześnie wraz z nabyciem uprawnień do wcześniejszej emerytury, można było zaobserwować wzrost ubóstwa. Pogłębienie biedy wynikało głównie z ograniczenia środków utrzymania, bowiem wysokość świadczeń emerytalnych była znacznie niższa w porównaniu do poziomu wynagrodzeń. Takie okoliczności powodowały pogorszenie się nastrojów społecznych oraz były przyczynkiem do eskalacji niezadowolenia i napięć, które mogły spowodować falę wystąpień społecznych lub protestów. W takich okolicznościach zdecydowano się na wprowadzenie szeregu działań prowadzących do zwiększania ogólnej liczby beneficjentów systemu zabezpieczenia społecznego. W tym okresie wcześniejsze świadczenia emerytalne oraz rentowe traktowane były jak sposób na ochronę socjalną dla osób, które utraciły miejsce pracy oraz surogat wynagrodzenia. Takie rozwiązanie było również korzystne dla osób decydujących się na wcześniejszą dezaktywację. W okresie masowych zwolnień stałe zatrudnienie było dobrem rzadkim, nadto systematycznie spadała wysokość wynagrodzeń w gospodarce, a rosnąca inflacja zmniejszała dodatkowo siłę nabywczą pieniądza. Dlatego wcześniejsza emerytura, pomimo zmniejszenia wysokości uzyskiwanych wpływów, była interesującą alternatywą, ponieważ zapewniała pewny, stały, comiesięczny dochód.

Biorąc pod uwagę dodatkowe okoliczności związane z wejściem w wiek aktywności zawodowej osób urodzonych w czasie wyżu demograficznego lat pięćdziesiątych, coraz częstsze procesy umożliwiające wcześniejsze nabycie uprawnień emerytalnych stały się sposobem na kształtowanie polityki zatrudnienia. Dezaktywacja zawodowa stwarzała bowiem szansę na znalezienie zatrudnienia przez osoby dopiero wchodzące na rynek pracy.

Przyznawanie uprawnień do wcześniejszych świadczeń emerytalnych nie wiązało się jednocześnie ze zmniejszeniem ich wysokości. Emerytura była wyliczana na podstawie metody zdefiniowanego świadczenia i długość jej pobierania (zwłaszcza w kontekście stałego wydłużania się przeciętnego trwania życia) nie oddziaływała na ustalenia dotyczące poziomu świadczeń. Taki proces powodował skrócenie okresu opłacania składek w porównaniu do znacznego wydłużenia okresu otrzymywania emerytury, a co za tym idzie – wzrost obciążenia budżetu państwa.

³¹⁷ Por. tamże, s. 15.

Traktowanie wcześniejszych emerytur jako sposobu na walkę z bezrobociem nie gwarantowało rozwiązania problemu. W rzeczywistości bowiem, na skutek przyznawania świadczeń w wieku niższym niż powszechny, poziom bezrobocia wcale nie maleje, a nawet trwale wzrasta. Pierwszym powodem takiego stanu rzeczy jest to, że miejsca pracy, które są opróżniane przez pracowników przechodzących w stan dezaktywacji zawodowej nie są stanowiskami dla ludzi młodych, którzy dopiero wchodzi na rynek pracy. W wielu zawodach bowiem nie ma możliwości, aby zastąpić osobę z doświadczeniem – młodym, niewykształconym pracownikiem. Dlatego miejsca pracy osób przechodzących na emeryturę znikną, a nowe osoby na rynku pracy będą musiały poczekać na powstanie kolejnych etatów. Poza tym zbyt pochopne przyznawanie wcześniejszych świadczeń powoduje zwiększenie się liczby beneficjentów systemu emerytalnego, a to generuje większe koszty oraz – bardzo często – wpływa na wzrost obciążenia składkami osób ubezpieczonych i zwiększenie kosztów zatrudniania pracowników. Kolejnym argumentem przeciwko uznawaniu wcześniejszych emerytur za sposób na poradzenie sobie z problemem bezrobocia jest to, że z ekonomicznego punktu widzenia większa podaż pracy przekłada się na większe zatrudnienie, a ono przyspiesza wzrost gospodarczy. Wcześniejsza dezaktywacja powoduje ograniczenie podaży pracy i zatrudnienia, a nie spadek bezrobocia. Konsekwencją jest redukcja wzrostu gospodarczego i szans na rozwój³¹⁸.

Przyjęcie regulacji, które istotnie ograniczyły możliwość wcześniejszego nabywania świadczeń emerytalnych nastąpiło dopiero w 2008 r. Choć zapowiedź takich zmian pojawiła się już wraz z reformą systemu emerytalnego z 1999 r. Nowelizacja ustawy z 17 grudnia 1998 r. *o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, która weszła w życie 8 maja 2008 r. wprowadziła znaczące zmiany w zakresie wcześniejszych emerytur z tytułu pracy w szkodliwych warunkach oraz – dla kolejarzy, górników, twórców i artystów. Osoby te mogły skorzystać z uprawnień, jeśli do końca 2008 roku nie osiągnęły obniżonego wieku emerytalnego. Musiały one jednak na dzień 1 stycznia 1999 r. udowodnić określony staż emerytalny oraz okres pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze (art. 184).

Zmiany te miały spowodować zmniejszenie się liczby emerytów i zwiększenie liczby osób opłacających składki. Zgodnie z przewidywaniami Ministerstwa Finansów, w związku z wprowadzeniem w życie nowych regulacji, liczba emerytów miała się zmniejszyć o około 500 tys. Natomiast wyliczone przez ministerstwo zyski z reformy w latach 2011-2012

³¹⁸ Por. M. Góra, *Czy realizacja celów społecznych musi być obciążeniem dla gospodarki? Uwagi o reformie ubezpieczeń społecznych*, w: L. Kolarska-Bobińska (red.), *Cztery reformy. Od koncepcji do realizacji*, Warszawa 2000, s. 134-135.

to około 5 mld zł (łącznie koszt wypłaty emerytur ze „starego” systemu repartycyjnego wyniósł w 2012 r. 96,5 mld zł)³¹⁹.

„Stary” powszechny system emerytalny był postrzegany jako niesprawiedliwy i niegwarantujący możliwości utrzymania się w okresie starości i dezaktywacji zawodowej ubezpieczonych. Wysokość otrzymywanych świadczeń nie była bowiem proporcjonalna i zależna od osiągniętego stażu pracy i uprzednich zarobków. Nadto część emerytur nie zależała nawet od opłacanych składek, bowiem zawierały one tzw. część socjalną, która była wyliczana tak samo dla każdej osoby ubezpieczonej. Dodatkowo istniał również mechanizm uśredniania świadczeń, co spowodowało, że emerytury dla osób zamożnych i biedniejszych oraz osób z dłuższym i krótszym stażem miały podobną wysokość³²⁰.

W 1991 r. uchwalona została ustawa³²¹, która zawierała nowe uregulowania w sprawie ustalania prawa i wysokości świadczeń, uwzględnienia okresów składkowych i nieskładkowych oraz odmienne zasady waloryzacji rent i emerytur. Ustanowiono wówczas nową formułę emerytalną, która uzależniona była w większym niż dotychczas stopniu od stażu pracy oraz wynagrodzenia osiąganego przez osoby ubezpieczone w okresie aktywności zawodowej. W art. 16 określone zostały również kwoty najniższych świadczeń emerytalnych i rentowych, wynosiły one 39 proc. przeciętnego wynagrodzenia. Nadto ustalono wspólną dla wszystkich ubezpieczonych podstawę wymiaru świadczenia, która wynosiła 24 proc. oraz limit jego wysokości, który nie mógł przekroczyć 250 proc. podstawy (proces uśredniania).

Ustawa wprowadziła także zasadę regularnej indeksacji emerytur i rent, polegającą na zmianie wysokości świadczeń proporcjonalnie do zmiany wartości wskaźnika, za który uznano wysokość płac. W warunkach stale rosnącej inflacji oznaczało to, że dochody emerytów były stabilne, a ich wysokość rosła, wynagrodzenia pracowników natomiast spadały i wciąż zagrażało im bezrobocie.

Zgodnie z regulacjami ustawy z 1991 r. dokonano także likwidacji tzw. „starego portfela” oraz ponownego przeliczenia wszystkich świadczeń zgodnie z nową formułą emerytalną. Wtórna kalkulacja emerytur spowodowała wzrost ich wysokości, a wprowadzony przelicznik był bardzo korzystny dla obecnych i przyszłych emerytów.

³¹⁹ Por. *Przegląd funkcjonowania systemu emerytalnego wynikający z art. 32 ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych* (Dz. U. z 2011 r. Nr 75, poz. 398, z późn. zm.); *Bezpieczeństwo dzięki zrównoważeniu*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwo Finansów, Warszawa 2013, s. 22.

³²⁰ Por. J. Koral, *Główne założenia reformy systemu zabezpieczeń społecznych*, w: L. Kolarska-Bobińska (red.), *Cztery reformy...*, dz. cyt., s. 71.

³²¹ Ustawa z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. 1991 nr 104 poz. 450.

Nowa, opłacalna dla świadczeniobiorców formuła emerytalna spowodowała ogromny wzrost zainteresowania pracowników dezaktywizacją zawodową oraz zwiększenie wydatków budżetu państwa na comiesięczne świadczenia emerytalne i rentowe³²².

Kolejną nowością wprowadzoną w życie przez art. 7 ustawy z 1991 r.³²³ było przyjęcie za okres ustalania podstawy wymiaru świadczenia emerytalnego czas kolejnych lat, które wybierał ubezpieczony z okresu ostatnich kilkunastu lat (okres ten podlegał wydłużeniu w zależności od momentu złożenia wniosku o przyznanie świadczenia emerytalnego). Była to istotna zmiana, bowiem dotychczas (aż od lat pięćdziesiątych XX w.) za podstawę wymiaru emerytury przyjmowano zawsze przeciętne wynagrodzenie osoby ubezpieczonej z 24 miesięcy w okresie ostatnich 12 lat przed złożeniem wniosku.

Ustawy, które regulowały kwestie dotyczące systemu emerytalnego aż do 1992 r. uzależniały prawo do świadczenia i jego wysokość od odpowiedniego stażu ubezpieczeniowego. Staż dłuższy niż niezbędne minimum (20 lat) wpływał na wysokość, czyli zwiększał dodatek za okres ubezpieczeniowy. Dodatek ten wynosił 1 proc. za każdy kolejny rok zatrudnienia, ale nie więcej niż 10 proc.³²⁴ Ustawa z 1991 r. o *rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw* wprowadziła od 1992 r. zasadę, że przy ustalaniu prawa do emerytury oraz podstawy jej wymiaru bierze się pod uwagę bezpośrednio przeciętną, zwaloryzowaną kwotę wynagrodzenia, która stanowiła podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne. Dodatkowo poziom świadczenia uzależniono od ilości okresów aktywności zawodowej (i opłacania składek) lub jej braku. Przyjęto, że okresy składkowe zwiększają wysokość emerytury w pełnym zakresie, a ich ilość mnoży się przez 1,3 proc. podstawy wymiaru. Natomiast okresy nieskładkowe bierze się pod uwagę w wymiarze nie większym niż 1/3 okresu i zwiększają one świadczenie o 0,7 proc. podstawy wymiaru³²⁵.

Do okresów składkowych, od których zależała wysokość przyszłego świadczenia emerytalnego i rentowego należały m.in.: okres ubezpieczenia, opłacania składki na ubezpieczenie na podstawie przepisów o adwokaturze, o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz o pomocy społecznej, okres opłacania składek przez osoby duchowe oraz przebywania na misjach w celu prowadzenia działalności wśród Polonii, okres czynnej służby wojskowej, działalności kombatanckiej, pełnionej służby w Policji, Straży

³²² Por. S. Golinowska, *Wdrażanie nowego systemu emerytalnego*, w: L. Kolarska-Bobińska (red.), *Cztery reformy...*, dz. cyt., s. 75.

³²³ Por. Ustawa o *rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw*, dz. cyt., art. 7.

³²⁴ Por. I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne...*, Warszawa 2017, s. 117.

³²⁵ Ustawa o *rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw*, dz. cyt., art. 6, 7, 10.

Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i innych służbach mundurowych, pobieranie zasiłki macierzyńskiego, osadzenie w więzieniu za działalność polityczną po 31 grudnia 1955 r. Jako okresy nieskładkowe uznawało się natomiast: pobieranie wynagrodzenia za czas niezdolności do pracy, zasiłku opiekuńczego i chorobowego, świadczenia rehabilitacyjnego, pobierania renty chorobowej po ustaniu zatrudnienia, okresy urlopu wychowawczego, urlopu bezpłatnego udzielonego na podstawie przepisów w sprawie bezpłatnych urlopów dla matek pracujących opiekujących się małymi dziećmi, nauki w szkole wyższej na jednym kierunku, pod warunkiem ukończenia tej nauki, okres studiów doktoranckich³²⁶.

Regulacje te wynikały ze szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy. Jednakże nowe zasady uzyskiwania świadczeń nie rozwiązały nabrzmiałego problemu finansowego systemu ubezpieczenia społecznego. Kryzys fiskalny ujawnił się w 1989 r. Główną przyczyną tych trudności była sytuacja demograficzna oraz coraz częstsze przypadki wcześniejszego przechodzenia na emeryturę (w połączeniu ze stale wydłużającym się oczekiwanym trwaniem życia Polaków). Stopniowo obniżający się wiek beneficjentów systemu emerytalnego oraz procesy przyznawania świadczeń w sposób nieprzemysłany sprawiły, że szybko rosła liczba osób pobierających emeryturę, a liczba osób ubezpieczonych wciąż malała. Przychody z wpłacanych składek nie wystarczały na finansowanie świadczeń, co szybko spowodowało powstanie problemu z wypłacalnością. Dlatego niezbędne musiały się okazać kolejne reformy, które zmodyfikowałyby zasady przyznawania wcześniejszych emerytur bez względu na wiek oraz w obniżonym wieku z uwagi na szczególne warunki lub szczególny charakter pracy i warunki przechodzenia na emeryturę przez kobiety. Już wtedy wiadomym było, że należy gruntownie zreformować także zasady przyznawania i finansowania emerytur górniczych, ograniczyć podwyższanie minimalnych świadczeń rentowych i emerytalnych oraz możliwość łączenia pracy zarobkowej z pobieraniem emerytury³²⁷.

Funkcjonowanie systemu emerytalnego w latach dziewięćdziesiątych XX w. wiązało się z ogromnymi kosztami wypłaty świadczeń dla rosnącej liczby beneficjentów. Jednocześnie wysokie koszty obsługi systemu emerytalnego przekładały się na rosnącą wysokość comiesięcznej składki ubezpieczeniowej, to natomiast skłaniało pracodawców do unikania płacenia składek i powiększania obszaru szarej strefy w Polsce.

Finansowanie systemu emerytalnego do końca roku 1998 odbywało się, zgodnie z metodą repartycyjną, ze składek osób ubezpieczonych. Składka emerytalna stanowiła

³²⁶ Por. Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, dz. cyt., art. 6, 7.

³²⁷ Por. M. Zieleniecki, , dz. cyt., s. 16.

część jednej opłaty – składki na ubezpieczenie społeczne, była ona uiszczana od każdego pracownika i od 1993 r. wynosiła 45 proc.³²⁸ podstawy wymiaru³²⁹ (mechanizm opłaty jednej składki, która nie podlegała podziałom na poszczególne fundusze, w polskim ubezpieczeniu społecznym funkcjonował aż do końca 1998 r.). Podstawę wymiaru świadczenia stanowił natomiast dochód pracownika (brutto) w naturze, w gotówce, łącznie z kosztami uzyskania i podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Zgłoszenia pracownika do ubezpieczenia w ZUS dokonywał zakład pracy, był on również zobowiązany do wyliczenia i opłacenia w całości składki za każdą zatrudnioną osobę.

Renta lub emerytura obliczona na podstawie formuły zdefiniowanego świadczenia składała się ze stałej kwoty socjalnej oraz kwoty indywidualnej, która była zależna od osobistego wkładu osoby ubezpieczonej. Zgodnie z art. 53 ustawy z 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS³³⁰, emerytura wynosi:

- 1) 24% kwoty bazowej, która oznacza 100% przeciętnego wynagrodzenia pomniejszonego o potrącone od ubezpieczonych składki na ubezpieczenia społeczne, określone w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych, w poprzednim roku kalendarzowym;
- 2) po 1,3% podstawy jej wymiaru za każdy rok okresów składkowych;
- 3) po 0,7% podstawy jej wymiaru za każdy rok okresów nieskładkowych.

Podstawowy zapis wyliczenia emerytury na podstawie formuły zdefiniowanego świadczenia wygląda następująco:

$$E = kS + kI,$$

Gdzie E oznacza świadczenie emerytalne dla osób podlegających „staremu” systemowi emerytalnemu, kS – kwotę socjalną oraz kI kwotę indywidualną.

Formułę tę, na podstawie, przedstawionego powyżej, art. 53 ustawy z dnia 1998 r. można zapisać tak:

$$E = 24 \text{ proc. } kB + (S \times 1,3 \text{ proc. } P) + (nS \times 0,7 \text{ proc. } P)^{331}$$

³²⁸ Na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 1990 roku w sprawie wysokości i podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, zgłaszania do ubezpieczenia społecznego oraz rozliczania składek i świadczeń z ubezpieczenia społecznego (Dz. U. nr 7, poz. 41 z późn. zm.), § 4, 7.

³²⁹ Składka na ubezpieczenie społeczne była systematycznie podnoszona od początku lat osiemdziesiątych XX w. W roku 1952 wynosiła 15 proc. podstawy wymiaru, w 1981 – 25 proc., w 1982 r. już 33 proc., w kolejnym roku składka wzrosła do 43 proc. Obniżenie wysokości składki nastąpiło w 1987 r. – do 38 proc., była to konsekwencja wzrostu zatrudnienia. Jednak już w 1990 r. składka wyniosła 43 proc. Por. J. Głowacz, *Stopy procentowe składek na ubezpieczenie społeczne - cz. I*, https://lexplay.pl/artukul/Prawo-Pracy/stopy_procentowe_skladek_na_ubezpieczenie_spoeczne_-_cz._i1, (dostęp: 11.09.2018).

³³⁰ Por. Ustawa o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent, dz. cyt., art. 10; Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, dz. cyt., art. 19, 53.

³³¹ Por. I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne...*, dz. cyt., s. 115 – 116.

W powyższej formule kB oznacza kwotę bazową, P – podstawę wymiaru świadczenia, S – liczbę okresów składkowych, natomiast nS – liczbę okresów nieskładkowych.

Stała kwota w formule zdefiniowanego świadczenia jest jednakowa dla wszystkich ubezpieczonych; określana jest ona jako procent przeciętnego wynagrodzenia. Powoduje uśrednianie wszystkich emerytur. Jej zadaniem jest również zwiększenie świadczenia, bowiem stanowi dodatek do tej części emerytury, która jest wypracowana indywidualnie. Kwota indywidualna jest natomiast zależna od wysokości zarobków i stażu pracy.

Na podstawie raportu pt. *Bezpieczeństwo dzięki różnorodności. Reforma systemu emerytalnego w Polsce*³³², można wskazać na kilka generalnych wad dotychczasowego, „starego” systemu emerytalnego, który obowiązywał w Polsce do końca 1998 r. Przede wszystkim podkreśla się wysokie koszty działania oraz stale wzrastające składki na ubezpieczenie społeczne, które sięgnęły 45 proc. podstawy wymiaru. Rosnące obciążenie zwiększyło znacznie koszty pracy i skłaniało pracodawców do uciekania w szarą strefę i unikania opłacania składek. Dużą wadą był brak uzależnienia otrzymywanego w przyszłości świadczenia od wysokości opłacanych składek w okresie ubezpieczeniowym. Oderwanie wysokości emerytury od sumy opłaconych składek powodowało bowiem osłabienie skłonności do oszczędzania. Sytuację finansową ZUS pogorszała dodatkowo stale obniżająca się ściągальność składek ubezpieczeniowych. Po stronie zakładów pracy i pracodawców zobligowanych do opłacania składek notowane były wówczas bardzo duże zaległości w płatnościach. Jednocześnie wiele przedsiębiorstw państwowych występowało z wnioskiem o umorzenie zaległości i należnych płatności wobec ZUS. Wciąż istniało także bardzo dużo przywilejów branżowych, polegających na otrzymywaniu świadczeń przed osiągnięciem powszechnego, ustawowego wieku emerytalnego lub bez konieczności wykazania odpowiedniego stażu ubezpieczeniowego, te dodatkowe koszty systemu emerytalnego nie oznaczały jednocześnie wyższych składek dla tych grup społecznych, dla których były dedykowane przywileje. „Stary” system emerytalny był w całości oparty na repartycyjnym modelu finansowania, a to – według twórców Raportu – jest jedną z najistotniejszych wad, bowiem zbyt mocno uzależnia mechanizm zabezpieczenia ryzyka starości od zmian sytuacji demograficznej.

Potrzeba fundamentalnej przebudowy systemu emerytalnego wynikała z trudności finansowych mechanizmu opartego na metodzie repartycyjnej i na zasadzie solidarności

³³² Por. *Bezpieczeństwo dzięki różnorodności. Reforma systemu emerytalno-rentowego w Polsce*, Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego, Raport nr 24, Warszawa, 1997.

międzypokoleniowej. „Przyczyną tych zjawisk było wystąpienie w tym samym czasie: gwałtownego wzrostu liczby świadczeniobiorców, którym przyznano emeryturę lub rentę, szczególnie w roku 1991 r., ze skutkami w następnych latach; spadku liczby osób płacących składki w rezultacie spadku zatrudnienia; wyraźnego wzrostu poziomu realnych wartości emerytur i renty w relacji do wynagrodzeń”³³³.

W związku z powyższym potrzebę reformy polskiego systemu emerytalnego, która weszła w życie w 1999 r., uzasadniano głównie wizją katastrofy finansowej systemu ubezpieczenia społecznego oraz finansów publicznych w ogóle, która miała być skutkiem konieczności stałych dopłat z budżetu państwa do FUS. Zły stan fiskalny systemu ubezpieczenia społecznego był zauważalny już w latach dziewięćdziesiątych XX w. Jednak scenariusz katastrofy finansowej, w opinii twórców Raportu, zrealizowałyby się w drugim dziesięcioleciu XXI w., jako konsekwencja głębokich zmian demograficznych. Wśród przyczyn wdrożenia zmian wskazuje się również na zbyt wysokie obciążenie pracodawców kosztami pracy, w tym składkami oraz na nieporównywalnie niski poziom świadczeń – w odniesieniu do składek, których wysokość wynosiła aż 45 proc. podstawy wymiaru³³⁴.

3.2. Przesłanki reformy „starego” systemu emerytalnego

3.2.1. Uwarunkowania demograficzne

3.2.1.1. Uwagi wstępne

Sprawne funkcjonowanie repartycyjnego systemu emerytalnego uwarunkowane jest zachowaniem równowagi między wpływami do systemu w postaci składek osób ubezpieczonych a wypłatami świadczeń dla osób uprawnionych. Utrzymanie płynności finansowej uzależnione jest od wielu czynników, wśród nich można wymienić między innymi: sytuację na rynku pracy, uwarunkowania gospodarcze na świecie, kondycję ekonomiczną państwa. Jednak najważniejsze znaczenia mają zachodzące procesy demograficzne. Obawy o prawidłowe funkcjonowanie ubezpieczenia emerytalnego mogą wynikać głównie ze zmiany struktury ludności ze względu na wiek oraz – w konsekwencji – ze wzrostu obciążenia demograficznego³³⁵ osób aktywnych zawodowo. Zmiana sytuacji

³³³ Tamże, s. 3.

³³⁴ Por. tamże, s. 3.

³³⁵ Współczynnik obciążenia demograficznego informuje o stosunku liczby wszystkich osób w wieku nieprodukcyjnym (przedprodukcyjnym i poprodukcyjnym) do liczby osób w wieku produkcyjnym. Współczynnik obciążenia osobami w wieku poprodukcyjnym natomiast, to liczba osób w wieku poprodukcyjnym w stosunku do liczby osób w wieku produkcyjnym.

demograficznej, od której zależy przede wszystkim wielkość zbiorowości, czyli liczebność świadczeniobiorców i osób ubezpieczonych, jest jednym z fundamentalnych czynników warunkujących kształt i funkcjonowanie systemu emerytalnego. Dlatego zachodzące procesy ludnościowe są jedną z podstawowych przesłanek, które skłaniają do jego reformy.

Przed wybuchem drugiej wojny światowej powierzchnia Polski wynosiła 389 720 km², a stan ludności wynosił ponad 35 mln mieszkańców³³⁶. Wybuch wojny spowodował ogromne zmiany demograficzne, liczba ludności w Polsce gwałtownie zmalała. Było to konsekwencją nie tylko strat wojennych i zgonów, ale również emigracji (przymusowej lub dobrowolnej), a także powojennych zmian granic terytorialnych w Polsce.

Zmiany ludnościowe, które spowodowała w Polsce druga wojna światowa, okazały się na tyle duże, że według szacunków w nowych granicach kraju stan zaludnienia wahał się między 18 a 25 mln osób³³⁷. Zgodnie z przedstawioną poniżej tabelą nr 4, ubytek w stanie ludności Polski po drugiej wojnie światowej przekroczył 11 mln mieszkańców. Badania statystyczne wskazują, że w następnych latach odnotowano natomiast okres wyżu demograficznego, który spowodowany był odkładaniem decyzji o małżeństwie i dziecku na okres powojenny. W związku z tym w kolejnych, przeprowadzonych w odstępach dziesięciu lat, spisach ludności uwidocznił się w Polsce wzrost demograficzny, który przekładał się na zwiększenie gęstości zaludnienia w kraju.

Tabela 4. Liczba ludności Polski na podstawie spisów ludności

Rok	Liczba ludności ogółem (w tys.)	Ludność na 1 km²
1946	23930	77
1950	25008	80
1960	29776	95
1970	32642	104
1978	35061	112
1988	37879	121
2002	38 230	122

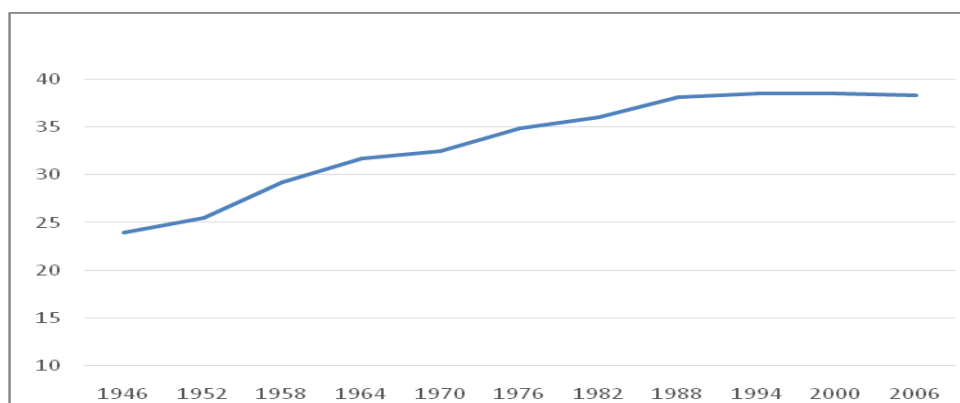
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Mały Rocznik Statystyczny 2000 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2000, s. 101-102.

³³⁶ Por. A. Gawryszewski, *Ludność Polski w XX w.*, Warszawa 2005, s. 40.

³³⁷ Por. tamże, s. 67.

Wskazuje się, że w polityce ludnościowej socjalistycznej Polski można wyodrębnić trzy podstawowe okresy: 1945-1955, 1955-1970 oraz po 1971 roku. Pierwsze lata charakteryzowała silna polityka pronatalistyczna, była ona konsekwencją strat poniesionych podczas wojny i próby ich nadrobienia oraz zaludnienia ziem odzyskanych na zachodzie kraju. Zmiana priorytetów i zaprzestanie prowadzenia polityki wspierania rodzin nastąpiła w połowie lat pięćdziesiątych. Od tego czasu rozpowszechniano model rodziny małodzietnej, a ograniczenie dzietności traktowano jako warunek podniesienia stopy życiowej Polaków. Działania przyniosły zamierzony efekt, bowiem w latach sześćdziesiątych wskaźnik przyrostu naturalnego systematycznie spadał i obniżyła się dynamika przyrostu ludności. W latach siedemdziesiątych znów powrócono do polityki większego wsparcia rodzin, przede wszystkim poprzez rozszerzone świadczenia oraz wydłużone urlopy macierzyńskie. Szczyt drugiego powojennego wyżu demograficznego wystąpił w 1983 r., odnotowano wówczas liczbę 720,8 tys. urodzeń, a współczynnik urodzeń wyniósł 19,7 promila.³³⁸

Wykres 1. Ludność Polski w latach 1946 – 2006 (w mln)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Podstawowe informacje o rozwoju demograficznym Polski do 2013 roku*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2014, s. 2.

Polityka prorodzinna prowadzona przez rządzących wpływa w sposób pośredni na sytuację demograficzną kraju. Ogólny stan liczebny i struktura ludności według wieku i płci zależy bowiem od ruchu naturalnego oraz salda migracji. Podczas gdy do połowy lat osiemdziesiątych liczba mieszkańców Polski rosła, w następnych latach przyrost ludności zwolnił, a od 1999 r. zaczął systematycznie spadać.

Rok 1989 to w Polsce początek transformacji ustrojowej. Wraz z przekształceniem

³³⁸ Por. J. Balicki, *Uwarunkowania i skutki kryzysu demograficznego w Polsce*, „Teologia i moralność” 2010 t. 7, 2010, s. 19.

systemu, zmieniły się również uwarunkowania, które wpływają na sytuację demograficzną. Nowe realia na rynku pracy, wzrost bezrobocia, ograniczenie benefitów socjalnych i wzrastająca inflacja przyczyniły się do spadku liczby urodzeń, a następnie do zmiany wzorca płodności. W tym samym czasie w Polsce dało się już zaobserwować zjawiska charakterystyczne dla krajów rozwiniętych, badania wskazywały zatem na spadek umieralności i systematyczny wzrost oczekiwanej średniej długości życia. Niekorzystną z perspektywy funkcjonowania systemu emerytalnego sytuację demograficzną pogłębiło dodatkowo utrzymujące się ujemne saldo migracji zagranicznych. Taka tendencja demograficzna utrzymywała się również w latach następnych.

Tabela 5. Liczba ludności w wieku produkcyjnym i nieprodukcyjnym

	1990	1995	1998	1999
Ludność ogółem (w tys.)	38 183	38 609	38 667	38 654
w wieku przedprodukcyjnym	11 318	10 645	9 889	9 614
w wieku produkcyjnym	21 962	22 647	23 226	23 424
w wieku poprodukcyjnym*	4 903	5 317	5 552	5 616
Wskaźnik obciążenia demograficznego	74	70	66	65

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Mały Rocznik Statystyczny 2000 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2000, s. 106; *Polska 1989 – 2014*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2014, s. 14.

* w badaniu przyjęto, że wiek przedprodukcyjny wynosi: 0 – 17, wiek produkcyjny: 18 – 64, poprodukcyjny: 65 lat i więcej.

Tabela 6. Liczba pracujących, ubezpieczonych oraz emerytów i rencistów (w mln)

Rok	Liczba osób pracujących	Liczba osób ubezpieczonych	Liczba emerytów i rencistów
1990	16,48	13,95	5,45
1992	15,36	13,19	6,28
1994	15,28	12,79	6,63
1996	15,84	13,22	6,91
1998	16,27	12,74	7,18

Źródło: *Rocznik statystyczny Ubezpieczeń Społecznych. System pozarolniczy 1990 – 1995*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa 1997, s. 8, 36 – 38.

W konsekwencji zmian demograficznych, zwłaszcza w zakresie ekonomicznych grup wiekowych, od końca lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku można było zaobserwować systematyczny spadek liczby osób pracujących oraz wzrost liczby osób pobierających świadczenia emerytalne i rentowe. Stale obniżała się też liczba osób pracujących przypadających w Polsce na jednego emeryta (wzrost obciążenia demograficznego osobami w wieku poprodukcyjnym).

3.2.1.2. Urodzenia i dzietność kobiet

Zmiana sytuacji demograficznej, która wpłynęła na potrzebę reformy systemu ubezpieczenia emerytalnego w Polsce spowodowana była głównie, przyspieszającym od początku lat dziewięćdziesiątych, pocięciem starzenia się społeczeństwa. Jego podstawową przyczynę (obok rosnącej emigracji) stanowiło obniżanie się wskaźnika urodzeń. Sytuacja ta miała swoje źródło przede wszystkim w nowym modelu funkcjonowania rodziny oraz zwiększonej aktywności zawodowej kobiet. Wynikała również z czynników, które oddziałują na decyzje prokreacyjne Polaków – także tych, które przesądzają o ich bezdzietności.

Do połowy lat osiemdziesiątych XX w. Polska była krajem o dynamicznym rozwoju demograficznym i wysokim przyroście ludności, wynoszącym około 0,9 proc. rocznie. W latach dziewięćdziesiątych dynamika zmian demograficznych odwróciła się i odnotowano systematyczny spadek przyrostu naturalnego w Polsce. W odniesieniu do liczby urodzeń, rok 1983 był szczytowym rokiem wyżu demograficznego, na świat przyszło wówczas 724 tys. dzieci. Badania wskazują, że w kolejnych latach liczba urodzeń systematycznie spadała. Natomiast utrzymująca się od 1989 r. depresja urodzeniowa nie gwarantuje już nawet prostej zastępowalności pokoleń³³⁹.

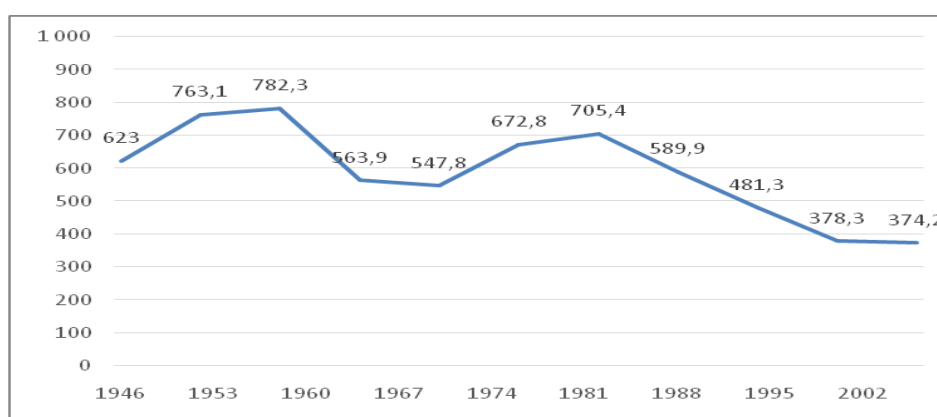
Przemiany demograficzne, jakie można zaobserwować począwszy od 1989 r., są przede wszystkim skutkiem reorientacji priorytetów, a także konsekwencją wyborów dokonywanych przez osoby, które zanim zdecydują się na założenie rodziny chcą najpierw zdobyć wykształcenie i osiągnąć sukces w życiu zawodowym. Opóźnianie planów poszerzenia rodziny i posiadania potomstwa ma na celu przede wszystkim wcześniejsze ustabilizowanie sytuacji ekonomicznej.

Okres drugiej wojny światowej przyniósł generalne obniżenie się przyrostu

³³⁹ Współczynnik dzietności kobiet określa liczbę urodzonych dzieci, które przypadają na jedną kobietę w wieku rozrodczym (między 15 a 49 rokiem życia). Przyjmuje się, że przeciętna liczba dzieci, który pozwala zastąpić rodziców wynosi przynajmniej 2,1; wartość ta zapewnia prostą zastępowalność pokoleń.

naturalnego i spadek liczby ludności Polski. Jednakże po wojnie można było zaobserwować zjawisko eksplozji demograficznej. Najwyższy przyrost naturalny po drugiej wojnie światowej nastąpił w latach pięćdziesiątych. Tymczasem przez następne dziesięć lat przyrost naturalny systematycznie się obniżał. W latach siedemdziesiątych dojrzałość osiągnęły osoby urodzone w powojennym wyżu demograficznym. Przełożyło się to na wysoki poziom dzietności w Polsce. W okresie drugiego powojennego wyżu demograficznego najwięcej dzieci urodziło się w roku 1983 (Wykres 2). Wartość ta w kolejnych latach zaczęła spadać i w każdym kolejnym roku (aż do 2003 r.) w Polsce rodziło się mniej dzieci. Od roku 1993 liczba urodzonych dzieci nie przekracza 500 tys. rocznie, a w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych spadła nawet poniżej 400 tys.

Wykres 2. Urodzenia żywe w Polsce w latach 1946-2006 (w tys.)



Źródło: Opracowane własne na podstawie: *Podstawowe informacje o rozwoju demograficznym Polski do 2013 roku*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2014, s. 4.

Jedną z głównych przyczyn obniżania się liczby urodzeń jest stały wzrost średniego wieku, w którym kobiety rodzą swoje pierwsze dziecko. Począwszy od 1990 r. można było zaobserwować znaczny spadek płodności kobiet z grupy wiekowej 20-24 lata, przy jednoczesnym zwiększeniu płodności kobiet w wieku 25-29 oraz 30-34 lata (Tabela 7).

Tabela 7. Udział płodności poszczególnych grup wiekowych (w proc.)

	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49
1990	8,04	41,33	26,14	12,25	4,78	0,93	0,07
1995	6,89	37,63	28,91	14,40	5,81	1,09	0,07
2000	6,36	33,71	31,63	16,39	6,32	1,14	0,07

Źródło: *Prognoza ludności na lata 2014-2050*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2014, s. 38.

Potwierdzeniem powyższego mogą być badania GUS³⁴⁰, które wskazują, że na początku obecnego stulecia (w porównaniu z 1990 r.) odsetek matek, które posiadały wyższe wykształcenie wzrósł aż czterokrotnie (z 6 do 21 proc.). Zmniejszyła się też liczba kobiet z wykształceniem podstawowym lub bez wykształcenia (z 19 proc. do 12 proc.).

Bardzo interesujące są wyniki badań dotyczące liczby legalnie wykonanych zabiegów aborcji w Polsce. Aż do 1992 r. liczba przeprowadzonych zabiegów była bardzo wysoka, wynikało to z dość liberalnych przepisów, które dopuszczały możliwość przerwania ciąży ze względu na trudne warunki życiowe lub trudną sytuację osobistą kobiety ciężarnej³⁴¹. Przepisy te zostały zmienione w 1993 r.³⁴²; ograniczono wówczas dostępność legalnych zabiegów przerywania ciąży. W 1996 r. znowu wprowadzono możliwość przerwania ciąży ze względu na ciężkie warunki życiowe lub trudną sytuację osobistą, jednakże już rok później Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności tego przepisu z ustawą zasadniczą³⁴³.

Tabela 8. Legalne zabiegi przerywania ciąży

Rok	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Liczba zabiegów	59417	30878	11640	1240	874	570	505	3176	312	151

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Kobiety w Polsce*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2007, s. 88, https://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/Kobiety_w_Polsce.pdf, (dostęp: 8.10.2018).

Kolejnym zjawiskiem, wpływającym następnie na sytuację demograficzną, jest opóźnianie decyzji o zawarciu związku małżeńskiego. Związane to jest z podobnymi przesłankami, jak odraczanie decyzji o potomstwie, przede wszystkim z aspektami

³⁴⁰ Por. *Podstawowe informacje o rozwoju demograficznym Polski do 2004 roku*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2005, s. 3-4.

³⁴¹ Na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 1956 r. *o warunkach dopuszczalności przerywania ciąży*, Dz.U. z 1956 r. Nr 12, poz. 61, art. 1 ust 1, wprowadzono możliwość dokonywania aborcji przez uprawnionego do tego lekarza w przypadkach: gdy za przerwaniem ciąży przemawiały wskazania lekarskie dotyczące zdrowia płodu lub kobiety ciężarnej, gdy zachodziło uzasadnione podejrzenie, że ciąża powstała w wyniku przestępstwa lub ze względu na trudne warunki życiowe kobiety ciężarnej.

³⁴² Ustawa z 7 stycznia 1993 *o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży*, Dz.U. z 1993 r. Nr 17, poz. 78.

³⁴³ Przerwanie ciąży wymagało złożenia oświadczenia przez kobietę ciężarną i odbycie konsultacji z innym lekarzem podstawowej opieki zdrowotnej lub inną osobą uprawnioną niż ta mająca przeprowadzić zabieg. Zabieg można było przeprowadzić, jeżeli kobieta podtrzymywała swój zamiar po upływie 3 dni od konsultacji. Dnia 28 maja 1997, sygn. akt K 26/96 (OTK ZU nr 2/1997, poz. 19) Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności przepisu wprowadzającego przesłankę przerwania ciąży z uwagi na trudną sytuację życiową z przepisami konstytucyjnymi, bowiem „legalizuje przerwanie ciąży bez dostatecznego usprawiedliwienia koniecznością ochrony innej wartości, prawa lub wolności konstytucyjnej oraz posługuje się nieokreślonymi kryteriami tej legalizacji, naruszając w ten sposób gwarancje konstytucyjne dla życia ludzkiego.”

ekonomicznymi. Zjawisko to można zaobserwować w Polsce od początku lat dziewięćdziesiątych (kilkanaście lat później niż w Europie Zachodniej). Odwlekanie decyzji o małżeństwie jest jednym z wyznaczników procesu transformacji demograficznej.

Wszystkie zmiany dotyczące płodności w Polsce w sposób bezpośredni oddziałują natomiast na sytuację zabezpieczenia ryzyka starości. Zmniejszanie się liczby urodzeń warunkuje bowiem przyszłą liczbę osób pracujących i opłacających składki do repartycyjnego systemu emerytalnego.

3.2.1.3. Umieralność i trwanie życia

Zgodnie z badaniami przeprowadzonymi przez GUS³⁴⁴, począwszy od 1993 r. aż do 1998 r. można było zaobserwować stopniowy spadek umieralności w Polsce. W okresie od 1989 do 1999 r. liczba zgonów w Polsce wahała się od ponad 375 tys. w 1998 r. do niemal 406 tys. w 1989 r. (tab. 9). Bywa niejednokrotnie, że większy odsetek zgonów może się wiązać z niekorzystnymi warunkami pogodowymi, surową zimą lub upalnym latem.

Tabela 9. Liczba urodzeń żywych i zgonów w latach 1990 – 1999 (w tys.)

Rok	Urodzenia żywe	Zgony
1989	564,7	383,1
1990	547,7	390,3
1991	547,7	405,7
1992	515,2	394,7
1993	494,3	392,3
1994	481,3	386,4
1995	433,1	386,1
1996	428,2	385,5
1997	412,2	380,2
1998	395,6	375,3
1999	382,0	381,4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Roczniki statystyczne*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 1991-2000.

³⁴⁴ Por. *Podstawowe informacje o rozwoju demograficznym Polski do 2014 roku*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2015, s. 10.

W okresie pomiędzy rokiem 1989 a 1999 systematycznie malał także przyrost naturalny, czyli różnica między ilością urodzeń żywych w danym roku a ilością zgonów. Jeśli ilość urodzeń przewyższa wartość zgonów możemy mówić o dodatnim przyroście naturalnym, jeśli liczba zgonów jest wyższa – o ujemnym (ubytek naturalny). W omawianym okresie przyrost naturalny w każdym roku był wartością dodatnią, jednakże z każdym kolejnym badaniem jego wartość była zdecydowanie niższa. W 1989 wynosił on 181,6 tys., dwa lata później już prawie 40 tys. mniej (142 tys.). Utrzymująca się wartość poniżej 100 tys. odnotowana była w każdym roku począwszy od 1994 r. (wówczas 94,9 tys.), w kolejnym roku już tylko 47 tys., w 1998 r. – 20,3 tys. Natomiast w ostatnim roku z uwzględnionego okresu wartość przyrostu naturalnego wyniosła jedynie 600.

Pozytywną tendencją, która można było obserwować w ostatnim dziesięcioleciu ubiegłego wieku jest stały spadek współczynnika umieralności okołoporodowej i zgonów niemowląt. W roku 1990 współczynnik na 1000 urodzeń ogółem wynosił aż 20 promila, natomiast w 1999 r. jego wartość była o połowę niższa. Można też wskazać, że zgony niemowląt na początku lat dziewięćdziesiątych obliczono na ponad 10,5 tys. przypadków, natomiast w 1999 r. wynosiły one mniej niż 3,5 tys.³⁴⁵

W latach dziewięćdziesiątych XX w. główną przyczyną zgonów w Polsce były choroby cywilizacyjne. Dominującą przyczyną były choroby układu krążenia, stanowiły one około 50 proc. wszystkich zgonów (umieralność kobiet w wyniku chorób układu krążenia jest zdecydowanie wyższa). Kolejną z chorób cywilizacyjnych, która powodowała najwięcej zgonów były nowotwory złośliwe. Bardzo niepokojącym zjawiskiem był w badanym okresie wzrost liczby zgonów spowodowanych nowotworami. W 1990 r. były one przyczyną prawie 19 proc. zgonów, w 2000 r. stanowiły już 23 proc. Śmierć spowodowana urazami i zatruciami stanowiła ponad 7 proc. przypadków. W latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku rosła również liczba przypadków zamachów samobójczych, w 1990 r. było to 3841, natomiast w 1998 aż 6028 przypadków. Z kolei najczęstsze przyczyny zgonów niemowląt to stany chorobowe powstałe w okresie okołoporodowym (ponad 50 proc.) oraz wady rozwojowe wrodzone (ok. 30 proc.)³⁴⁶.

Struktura umieralności według wieku przedstawia się następująco: wśród osób do 65 roku życia najczęstszą przyczyną zgonów są nowotwory złośliwe, stanowią 31 proc. wszystkich zgonów. Kolejną grupą przyczyn są choroby układu krążenia – prawie 28 proc. przypadków, urazy i zatrucia stanowią 14 proc. wszystkich zgonów. Wśród osób w wieku

³⁴⁵ *Polska 1989-2014*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2014, s. 14. Szerzej na ten temat: K. Szamotulska, E. Mierzejewska, *Zgony niemowląt i noworodków w latach 1995 – 2015 w Polsce*, „Developmental Period Medicine” 2017 nr 2.

³⁴⁶ Por. *Mały Rocznik Statystyczny 2000 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2000, s. 116.

powyżej 65 lat choroby układu krążenia stanowią ponad połowę wszystkich przyczyn zgonów, kolejne 22 proc. to nowotwory i choroby układu oddechowego – 7 proc.³⁴⁷.

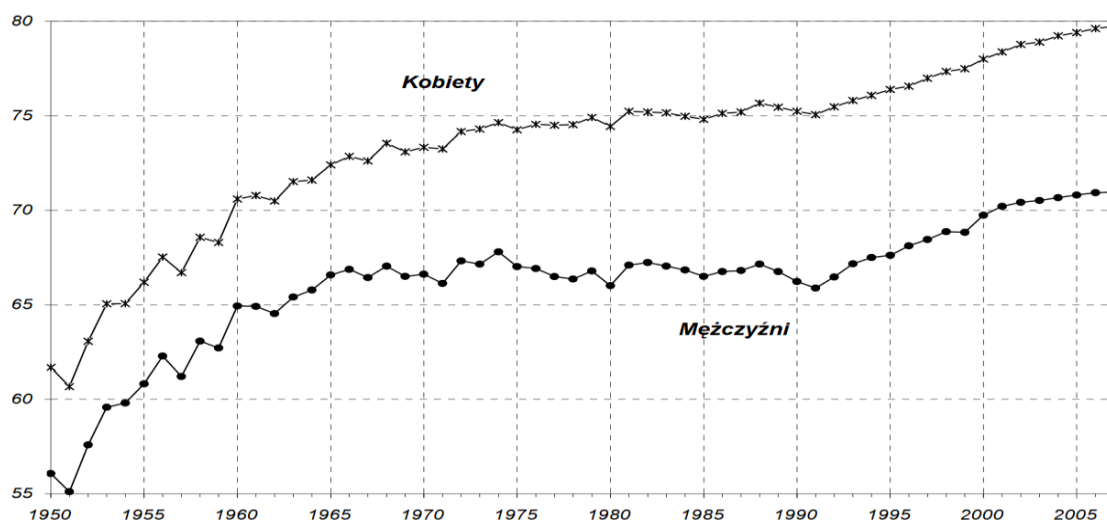
Jednocześnie, należy podkreślić, że od wielu lat można zaobserwować znaczną poprawę w zakresie przewidywanej długości trwania życia w Polsce. Długość przeciętnego trwania życia dla kobiet i mężczyzn rośnie począwszy od 1950 r.

Tabela 10. Przeciętne trwanie życia w Polsce w latach 1989-1999

Przeciętne trwanie życia	1989	1991	1993	1995	1997	1999
Kobiety	75,5	75,1	75,8	76,4	77,0	77,5
Mężczyźni	66,8	65,9	67,2	67,6	68,5	68,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Przeciętne dalsze trwanie życia w latach 1950 – 2016*, Główny Urząd Statystyczny, <http://demografia.stat.gov.pl/bazademografia/TrwanieZycia.aspx>, (dostęp: 20.09.2018).

Wykres 3. Przeciętne trwanie życia w latach 1950-2005



Źródło: *Trwanie życia w 2007 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2008, s. 10.

Wydłużanie się trwania życia w sposób oczywisty oddziałuje na sytuację finansową systemu zabezpieczenia ryzyka starości. Oznacza bowiem (zwłaszcza przy niezmiennym wieku emerytalnym) zwiększenie się okresu pobierania świadczeń, czyli wyższe zobowiązania wobec każdego beneficjenta.

W roku 1989 przewidywana średnia długość życia kobiety szacowana była na 75,5

³⁴⁷ Por. *Informacja Ministra Zdrowia na temat wpływu zmian demograficznych i starzenia się społeczeństwa na organizację systemu ochrony zdrowia i Narodowy Program Zdrowia*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2016, s. 6.

lat, natomiast mężczyzny na 66,8 (Tabela 10). Wartości te, w ciągu dziesięciu kolejnych lat zwiększyły się o 2 lata dla obu płci. W porównaniu do roku 1950, w którym wartości te wynosiły: dla kobiet – 61,7, a dla mężczyzn – 56,1, jest to wzrost aż o ponad 15 lat w odniesieniu do kobiet oraz prawie 13 lat – do mężczyzn. Zwrócić należy również uwagę na różnicę w przeciętnym trwaniu życia dla obu płci. W każdej grupie wiekowej występuje znaczna nadumieralność mężczyzn.

3.2.1.4. Migracje zagraniczne

Na podstawie definicji przyjętej przez GUS³⁴⁸, migracje zagraniczne to wyjazdy z kraju stałego zamieszkania (emigracja) lub przyjazdy do kraju (imigracja) w celu zamieszkania na pobyt stały lub czasowy. Ze względu na czas pobytu, migracje można podzielić na: krótkookresowe – trwające od 3 do 12 miesięcy i długookresowe – pobyt trwa co najmniej 12 miesięcy oraz zamieszkanie na stałe³⁴⁹.

Migracje zagraniczne są jednym z najistotniejszych czynników, które wpływają na kształt sytuacji ludnościowej w kraju, jednocześnie są ważnym zjawiskiem oddziałującym na procesy społeczne i ekonomiczne. Polska na tle innych europejskich krajów jest dość jednolitym państwem pod względem narodowościowym. Jednocześnie od lat sześćdziesiątych ubiegłego wieku była państwem emigracyjnym – liczba wyjazdów była wyższa niż liczba przyjazdów do Polski. Dlatego saldo migracji zagranicznych przyjmowało stale ujemną wartość. Postępująca różnica w bilansie wyjazdów i przyjazdów do Polski przyczynia się do znacznego pogorszenia sytuacji demograficznej w państwie.

3.2.1.4.1. Emigracje zagraniczne

Zgodnie z szacunkami GUS³⁵⁰ do końca 1999 r. liczba emigrantów z Polski przebywających za granicą 12 miesięcy i dłużej wyniosła ponad 532 tys. Głównymi kierunkami emigracji Polaków w tym okresie były kraje europejskiej. Udało się tam prawie 350 tys. osób³⁵¹. Najwięcej emigrantów pochodzenia polskiego przebywało wówczas

³⁴⁸ Por. *Migracje zagraniczne ludności. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2013, s. 22.

³⁴⁹ Zgodnie z polskim prawem imigracja to dokonanie zameldowania na pobyt stały w Polsce, natomiast emigracja to wymeldowanie z pobytu stałego.

³⁵⁰ Por. *Migracje zagraniczne ludności 2002*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2003, s. 200.

³⁵¹ Niejednokrotnie wskazuje się na niską jakość badań dotyczących migracji zagranicznych. Jako przyczynę takiego stanu rzeczy można podać przede wszystkim brak obowiązku zarejestrowania wyjazdu z kraju. Dlatego podkreśla się, że badania dotyczące liczby emigrantów z Polski są najczęściej niedoszacowane, rozmiar takiego błędu w badaniach może sięgać nawet 30 proc.

w Niemczech – niemal 240 tys., kolejnym państwem były Włochy, tam pozostawało niespełna 25 tys. Polaków, dwa następne państwa to Wielka Brytania (15 tys.) i Francja (15 tys.). Inne kierunki to: Ameryka Północna i Środkowa – zdecydowało się tam przebywać prawie 160 tys. Polaków, tym ponad 135 tys. w Stanach Zjednoczonych Ameryki.

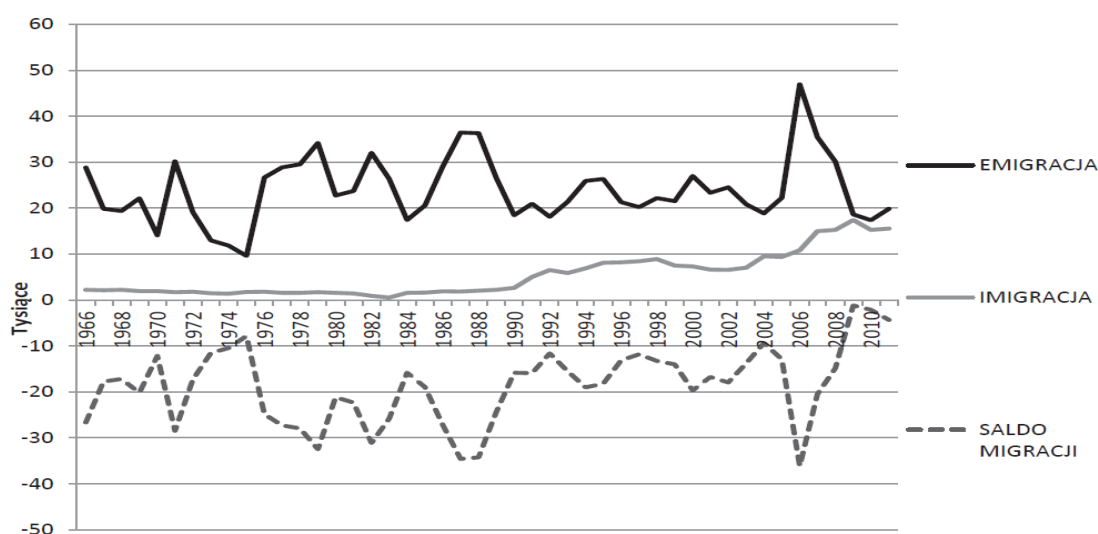
Tabela 11. Liczba emigrantów z Polski przebywających poza granicami Polski 12 miesięcy lub dłużej

	1989	1991	1993	1995	1997	1999
Liczba emigrantów ogółem	46 491	20 913	17 559	28 229	29 704	45 216

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Migracje zagraniczne ludności 2002*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2003, s. 201.

Badania wskazują, że stan długookresowej emigracji z Polski pod koniec ubiegłego wieku osiągał ponad 45 tys. osób w roku 1989 oraz 1999. W pozostałych latach za granicę wyjeżdżało mniej mieszkańców, najmniejsza wartość została odnotowana w roku 1993 – było to niewiele ponad 17,5 tys. osób.

Wykres 4. Migracje zagraniczne w latach 1966-2010 (w tys.)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Główne kierunki emigracji i imigracji w latach 1966–2014*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2014, s. 90.

Warto dokonać analizy wieku osób, które decydują się opuścić kraj i wyjechać na emigrację, szczególnie według przynależności do określonych wiekowych grup ekonomicznych. W badanym okresie, od 1989 do 1999 r., na emigracji przebywało ponad 130 tys. osób w wieku przedprodukcyjnym, ponad 355 tys. osób w wieku produkcyjnym oraz 6 tys. osób w wieku poprodukcyjnym. Wśród tych, którzy wyjechali z Polski pod

koniec ubiegłego wieku zdecydowanie wysoka jest liczba osób w wieku 18-64. Jest to zrozumiałe, gdyż powodem większości wyjazdów, które uznawane są za emigracje czasowe, jest praca i poszukiwanie lepszych zarobków za granicą. Takie uzasadnienie podała prawie połowa wyjeżdżających w tym okresie Polaków (ponad 250 tys.). Kolejnym powodem skłaniającym do wyjazdu były sprawy rodzinne (prawie 200 tys.) oraz nauka i studia (ponad 25 tys.). Następne wskazywane uzasadnienia to: leczenie i rehabilitacja oraz lepsze warunki mieszkaniowe (w sumie mniej niż 10 tys. emigrantów)³⁵².

Emigracja na pobyt stały nie była w tym okresie aż tak wielka, jak emigracja na pobyt czasowy. Zdecydowanie chętniej deklaruje się bowiem zamiar powrotu do kraju pochodzenia. Najwięcej Polaków wyjechało na stałe w 1989 i 1995 r. – ponad 26 tys. Imigracja do Polski na pobyt stały zaczęła natomiast zdecydowanie wzrastać od 1995 r. Utrzymywała się ona aż do końca ubiegłego wieku na poziomie ponad 8 tys. osób.

Saldo migracji przyjmowało ujemną wartość od początku lat sześćdziesiątych ubiegłego wieku, ten stan nie zmienił się także pod koniec XX w. Najwyższą wartość (oznaczającą największą różnicę między wielkością emigracji i imigracji zagranicznej) odnotowano w 1989 r. – aż 24,4 tys. Wysokie saldo obliczono także na rok 1994 – 19 tys. i 1995 r. – 18 tys.

Tabela 12. Migracje zagraniczne na pobyt stały (w tys.)

Migracje na pobyt stały	1989	1991	1993	1995	1997	1998
Imigracja	2,2	5,0	5,9	8,1	8,4	8,9
Emigracja	26,6	21,0	21,3	26,3	20,2	22,2
Saldo	-24,4	-16,0	-15,4	-18,2	-11,8	-13,3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Polska 1989 – 2014*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2014 r., s. 14.

Sytuacja, w której osoby w wieku aktywności zawodowej wyjeżdżają poza granice państwa oznacza, że zmniejsza się liczba ludzi pracujących. Dla funkcjonowania systemu emerytalnego niezwykle ważne jest także to, że okoliczności te przekładają się na mniejszą liczbę osób ubezpieczonych – opłacających składki. Konsekwencją jest zmniejszenie się ilości środków trafiających do systemu, które przeznaczone są na wypłatę bieżących świadczeń finansowanych metodą repartycyjną.

³⁵² Por. *Migracje zagraniczne ludności 2002*, dz. cyt., s. 200, 206.

3.2.1.4.2. Imigracje zagraniczne

Stan imigracji zagranicznej do Polski przedstawia się odmiennie niż odnotowana emigracja Polaków. Zgodnie z badaniami w latach 1989-1999 przybyło z zagranicy nieco ponad 68 tys. osób. Stanowiło to mniej niż 0,2 proc. ludności w Polsce ogółem³⁵³.

W ostatnich latach ubiegłego wieku najwięcej imigrantów przyjechało lub powróciło do Polski z Europy (ponad 45 tys., w tym najwięcej z Niemiec ponad 15 tys., dużo mniej z Ukrainy 6 tys., Włoch, czy Wielkiej Brytanii po ok. 2,5 tys.). Kolejnym kontynentem pochodzenia imigrantów była Ameryka Północna i Środkowa (prawie 15 tys., w tym prawie 10 tys. ze Stanów Zjednoczonych Ameryki) i Azja (5 tys. imigrantów). W drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku odnotowano znaczny wzrost liczby osób powracających do Polski po pobycie za granicą trwającym od 8 do 12 lat. Oznaczało to, że do kraju wracały osoby, które wyjechały w latach osiemdziesiątych³⁵⁴.

Przeprowadzone przez GUS badania wskazują również, że przeważająca część imigrantów zagranicznych przybywających do Polski legitymowała się obywatelstwem wyłącznie polskim (ponad 50 proc. osób) lub obywatelstwem polskim i innym (około 20 proc.), jedynie 15 proc. imigrantów zagranicznych posiadało wyłącznie obywatelstwo innego państwa³⁵⁵.

Wśród migrantów przybywających do Polski pod koniec ubiegłego wieku 20 tys. osób zaliczało się do przedprodukcyjnej grupy wiekowej, nieco ponad 45 tys. osób osiągnęło wiek produkcyjny. 3 tys. osób natomiast było w wieku 65 lat lub więcej. Z badań wynika, że w grupie imigrantów (podobnie jak emigrantów) również dominowały osoby w wieku 18-64. Wśród osób przybywających w tym okresie najwięcej było imigrantów, którzy jako przyczynę podawali sprawy rodzinne (ok. 20 tys.), nieco mniej osób przyjechało w poszukiwaniu lepszej pracy (ok. 16 tys.), następnymi przyczynami były nauka i studia, a także szukanie azylu przez uchodźców³⁵⁶.

Biorąc pod uwagę przyczyny imigracji zagranicznej do Polski, należy też wspomnieć o repatriacji. Szacunki³⁵⁷ wskazują, że był to powód przyjazdu dla ponad 3 tys. osób. Repatrianci przybywali przede wszystkim z Kazachstanu – 1,8 tys. (to prawie 80 proc. ludności, która przybyła z Kazachstanu) oraz z Ukrainy – 0,6 tys. osób (9 proc. ogólnej liczby Ukraińców imigrujących do Polski w tym okresie).

³⁵³ Por. *Migracje zagraniczne ludności 2002*, dz. cyt., s. 82.

³⁵⁴ Szerzej na ten temat: *Migracje długookresowe ludności w latach 1989-2002*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2004, s. 49-52.

³⁵⁵ Por. *Migracje zagraniczne ludności 2002*, dz. cyt., s. 94.

³⁵⁶ Szerzej na ten temat: tamże, s. 112-114, 130.

³⁵⁷ Por. *Migracje długookresowe ludności w latach 1989 – 2002*, dz. cyt. s. 56.

Proces starzenia się polskiego społeczeństwa można zaobserwować już od połowy lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku. Na zjawisko to wpływają przede wszystkim trzy przyczyny. Pierwsza z nich to stopniowy spadek dzietności. Urodzenia w Polsce od lat nie gwarantują nawet prostej zastępowalności pokoleń. Drugim czynnikiem jest systematyczne wydłużanie się trwania życia, które połączone jest ze spadkiem umieralności. Natomiast trzecią przyczyną procesu starzenia się społeczeństwa jest utrzymujące się ujemne saldo migracji zagranicznych. Uwarunkowania te przekładały się na coraz trudniejszą sytuację repartycyjnego systemu emerytalnego, bowiem mniej osób aktywnych zawodowo oznacza niższe środki dostępne na wypłatę świadczeń dla zwiększającej się liczby beneficjentów.

3.2.2. Przemiany społeczne

Rozpoczęta w 1989 r. w Polsce transformacja ustrojowa była impulsem dla wielu głębokich zmian politycznych i gospodarczych. Na szeroką skalę rozpoczęto proces przechodzenia od gospodarki centralnie planowanej do kapitalistycznej oraz wdrażanie zasad wolnorynkowych. Wszelkie procesy, które zachodziły w sferze ekonomicznej i politycznej nie pozostały też bez wpływu na sferę społeczną. Nastawienie na wzrost gospodarczy, przekształcenia własnościowe oraz dynamiczny rozwój przedsiębiorczości przyniosły konsekwencje w postaci zmian w standardzie życia obywateli, modyfikacji priorytetów oraz zwrotu w kwestii podejmowanych decyzji i przedsięwzięć.

Pierwsze lata transformacji ustrojowej w Polsce można uznać za okres występowania swoistego dualizmu wewnętrznego. Polegał on na tym, że w życiu społecznym, zarówno w wymiarze instytucjonalnym, jak i w świadomości Polaków, występowały elementy starego i nowego ładu. W związku z tym w życiu politycznym, w procesach gospodarczych, w systemie wartości oraz w nawykach i obyczajach ludzi, pojawiały się zjawiska, które pochodziły z okresu przed 1989 r. i związane były z ustrojem socjalistycznym oraz takie, które łączą się z początkami gospodarki rynkowej w Polsce oraz rozwojem instytucji w pełni demokratycznych³⁵⁸. Tego rodzaju trudności związane z postrzeganiem rzeczywistości oraz ząbaniem się elementów starego – socjalistycznego systemu oraz założeń wolnego rynku, kapitalizmu i demokracji, sprawiły, że z czasem znacznie obniżyło się zaufanie społeczne do polityków oraz do ich działalności, a zwłaszcza do wprowadzanych reform.

Na początku lat dziewięćdziesiątych przeprowadzone w Polsce zmiany były

³⁵⁸ A. Miszańska, *Reakcje społeczne na przemiany ustrojowe. Postawy, zachowania i samopoczucie Polaków w początkach lat dziewięćdziesiątych*, Łódź 1996, s. 8.

gruntowne i przybrały charakter terapii szokowej. Reformy – ich tempo i zakres – były wprowadzane przy milczącej zgodzie społecznej. Była ona konsekwencją oddziaływania haseł używanych w celu uzasadnienia konieczności przeprowadzenia reform. Polacy, ufając decyzjom politycznym podejmowanym przez rząd, wykazali się odpornością na wiele niedogodności. W pierwszych latach dekady społeczeństwo było gotowe znieść wiele wyrzeczeń żyjąc nadzieją, że płynące z nich korzyści, a także długookresowe pożytki, obejmą w przyszłości wszystkich obywateli³⁵⁹.

Należy także pamiętać, że transformacja zapoczątkowana w 1989 r., to nie tylko przekształcenie ustroju. Proces ten objął bowiem trzy fundamentalne zmiany: przede wszystkim demokratyzację państwa, ale nadto: wprowadzenie mechanizmów gospodarki rynkowej oraz stworzenie w Polsce społeczeństwa obywatelskiego, czyli przejście od społeczeństwa zamkniętego do otwartego³⁶⁰.

Socjalizm w Polsce wykształcił model człowieka pasywnego, który podporządkował się przymusowi, nakazom oraz strategiom manipulacji, które zostały narzucone z zewnątrz. Procesy gospodarcze (rozbudowany interwencjonizm, system nakazowo-rozdzielczy i centralne planowanie), a także podyktowana przez władze radzieckie ideologia komunistyczna wywołały swoiste ubezwłasnowolnienie i poczucie bezradności. Cechy te pomagały w utrzymaniu ustroju, gdyż wpojone wrażenie niemocy powodowało bierność obywateli i ograniczało reakcję części społeczeństwa na zaostrenie kursu dalszego umacniania realnego socjalizmu w Polsce³⁶¹. Uwarunkowania historyczne, w tym – związane z minionym ustrojem, ugruntowały w Polakach postawę traktowania państwa jako czegoś obcego i opresyjnego, co wyzwalało wewnętrzny opór i dezaprobatę. Powszechne stało się poczucie nieufności, a także pasywny stosunek do instytucji państwowych, na zasadzie my – oni. Zanikała wówczas potrzeba zbiorowej odpowiedzialności za los społeczeństwa, pojawiały się natomiast oportunizm i lawirantwo, szukanie sposobu na „oszukanie systemu”, a także poczucie wyuczonej nieporadności, które skutkowało domaganiem się opieki ze strony wszechobecnego państwa.

Koniec lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku, to z kolei okres „obudzenia społecznego”. Nastąpiło ono głównie z inspiracji Jana Pawła II, który wytworzył w Polakach potrzebę wspólnoty oraz dążenie do wolności. Stworzyły się wówczas

³⁵⁹ Por. Z. Pisz, *Doświadczenia społeczne w procesie transformacji systemowej w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*, „Problemy polityki społecznej. Studia i dyskusje”, 2000 nr 2, s. 104.

³⁶⁰ Jako przykłady społeczeństwa zamkniętego można wskazać: społeczeństwo komunistyczne lub faszystowskie. Charakteryzuje je nagromadzenie nietolerancji, ograniczenie wolności i swobód obywatelskich oraz brak akceptacji dla odmiennych środowisk lub sytuacji.

³⁶¹ Por. P. Sztompka, *Dylematy polskiej transformacji a szanse socjotechniki*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny” 1992 zeszyt 1, s. 117-118.

fundamenty społeczeństwa obywatelskiego, które zaczęło wyrażać interesy zbiorowości, wszystkich Polaków. W budowaniu takiej świadomości ogromną rolę odegrało również powstanie Ruchu Solidarności; dało to bowiem nową nadzieję oraz początek społecznej aktywności i ożywienia. Jednak początek lat osiemdziesiątych to kolejny negatywny przełom w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, powrócił marazm i brak nadziei, a wprowadzenie stanu wojennego przyniosło także konsekwencje w postaci licznych represji i oznak zapaści gospodarczej. Dopiero pod koniec lat osiemdziesiątych społeczeństwo zamknięte przekształciło się w otwarte, aktywne. Demokracja oraz wprowadzenie zasad wolnego rynku wymagały bowiem powstania społeczeństwa obywatelskiego, energicznego, przedsiębiorczego. Nowy ład wiązał się z większym poczuciem tożsamości z państwem, a także stałą gotowością do reprezentowania interesów indywidualnych i potrzeb wspólnoty.

Finalnie wszystkie procesy, które miały wprowadzić w Polsce gospodarkę rynkową spowodowały znaczne rozwarstwienie się społeczeństwa pod względem materialnym. W bardzo szybkim tempie rosły różnice w dochodach między grupą osób najbiedniejszych i najbogatszych. Sytuacji tej nie zmienił nawet dynamiczny wzrost gospodarczy, natomiast późniejsze spowolnienie przełożyło się na jeszcze niższe dochody części gospodarstw domowych. W kolejnych latach materialne rozwarstwienie wśród Polaków wciąż rosło. Generalnie okres transformacji ustrojowej w Polsce należy traktować jako czas wzrostu z jednej strony – bogactwa, a z drugiej – pauperyzacji i wykluczenia. W konsekwencji w 2000 r. dochody najzamożniejszej grupy gospodarstw, które utrzymywały się z własnej działalności gospodarczej, były 2,5-krotnie wyższe niż dochody, jakie osiągały grupy ludności najuboższej³⁶².

Warto również przyjrzeć się wysokości otrzymywanych świadczeń emerytalnych, jednym ze wskaźników, który to ilustruje jest relacja przeciętnego świadczenia emerytalnego do przeciętnego otrzymywanego wynagrodzenia. W 1989 r. wskaźnik ten był najniższy i osiągnął wartość 0,53 (przy założeniu, że przeciętne wynagrodzenie = 1, por. Tabela 13). Po wejściu w życie ustawy z 1990 r. o rewaloryzacji emerytur i rent³⁶³ wysokość świadczeń emerytalnych w stosunku do wynagrodzeń wzrosła. Waloryzację oparto o mechanizm płacowy, stosując korektę wysokości, gdy wynagrodzenia wzrosły co najmniej o 10 proc.; spowodowało to wzrost emerytur w relacji do wynagrodzeń.

³⁶² Por. E. Mikuła, *Społeczny wymiar transformacji*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” nr 4, 2004 r., s. 263.

³⁶³ Por. Ustawa z dnia 14 grudnia 1990 r. o rewaloryzacji emerytur i rent dla osób, które ukończyły 80 lat, oraz o zmianie niektórych przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym, Dz.U.90.92.540, art. 2.

Poważniejszą zmianę w zakresie wysokości świadczeń przeprowadzono na podstawie ustawy z 1991 r.³⁶⁴. Dokonano wówczas likwidacji tzn. „starego portfela emerytalnego”, dokonano również zmiany sposobu obliczania podstawy wymiaru świadczenia, ustalając, że wskaźnik jej wysokości nie może przekroczyć 250 proc. Doprowadziło to do „spłaszczenia” części świadczeń w stosunku do ich średniej wysokości.

Korzystne uwarunkowania w zakresie wysokości świadczeń można było zaobserwować aż do końca 1995 r., w kolejnym roku relacja przeciętnej emerytury do wynagrodzeń zaczęła spadać. Było to wynikiem wprowadzenia waloryzacji cenowej (uzależniającej korektę wysokości świadczeń od wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych, która została wprowadzona ustawą z 1996 r.³⁶⁵ Począwszy od 1996 relacja emerytury do przeciętnego wynagrodzenia zaczęła spadać i w roku 2000 osiągnęła poziom z 1989 r. – 0,53 (Tabela 13).

Tabela 13. Relacja przeciętnej emerytury do przeciętnego wynagrodzenia (wynagrodzenie = 1)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Relacja	0,53	0,65	0,76	0,72	0,72	0,74	0,74	0,71	0,69	0,68	0,55

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: L. Deniszczuk, *Zróżnicowanie dochodów i konsumpcji w Polsce w latach dziewięćdziesiątych. Przejawy – tendencje zmian – przyczyny*, w: T. Kowalik (red.), *Nierówni i równiejsi*, Warszawa 2002, s. 110.

Na tym tle może zaskakiwać tak duże zainteresowanie otrzymywaniem uprawnień do wcześniejszych świadczeń emerytalnych, zwłaszcza na początku lat dziewięćdziesiątych. Relacja przeciętnej emerytury do przeciętnego wynagrodzenia na poziomie 50 proc. oznaczała bowiem niskie świadczenie oraz zdecydowany spadek osiągniętych miesięcznie dochodów. Jednakże należy mieć na uwadze fakt, że przyznanie prawa do emerytury oznaczało pewny, comiesięczny przychód, czego nie gwarantowało zatrudnienie w dobie wzrostu bezrobocia i masowych zwolnień.

Przez pierwsze lata po zapoczątkowaniu zmian systemu w Polsce można było również zaobserwować wzrost ubóstwa. Okres ten, w zależności od dynamiki tego zjawiska, można podzielić na trzy etapy. Pierwszy obejmuje lata 1990-1994 – był to okres silnego wzrostu i eskalacji biedy. Lata 1995-1996 to czas powolnej redukcji skali i głębokości ubóstwa chronicznego i wyhamowania wzrostu ubóstwa dobrowolnego, ale

³⁶⁴ Por. Ustawa z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. 1991 nr 104 poz. 450, art. 7-10.

³⁶⁵ Por. Ustawa z dnia 25 października 1996 r. o waloryzacji emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. 1996 nr 136 poz. 636, art. 3.

jednocześnie w tych latach utrwaliło się ubóstwo wynikające z bezrobocia strukturalnego³⁶⁶. W roku 1997 spada zasięg i głębokość zarówno ubóstwa z wyboru, jak i chronicznego. Jednocześnie należy zauważyć, że zjawisko to idzie w parze z generalną poprawą sytuacji materialnej ludności w Polsce³⁶⁷.

Ubóstwo mocno powiązane jest z bezrobociem, badania przeprowadzone pod koniec ubiegłego wieku wskazują, że: „ubóstwem zagrożone są przede wszystkim osoby wykluczone z rynku pracy na skutek bezrobocia. Obecność osoby bezrobotnej w rodzinie zwiększa trzykrotnie prawdopodobieństwo popadnięcia w skrajne ubóstwo. Pauperyzacji sprzyja również wykonywanie niskopłatnej pracy. Dotyczy to głównie osób o niskim wykształceniu, pracujących na stanowiskach robotniczych. Brak wykształcenia stał się zatem trwałym korelatem ubóstwa, niezależnie od tego, jaką miarą biedy się posłużymy”³⁶⁸.

Dlatego należy podkreślić, że ubóstwo i postępujące rozwarstwienie społeczne były głównymi konsekwencjami rosnącego wskaźnika bezrobocia w Polsce. Jednocześnie w parze z tym zjawiskiem można było zaobserwować dynamiczny spadek liczby osób pracujących w Polsce. Było to efektem przyśpieszenia procesów restrukturyzacyjnych w gospodarce oraz znacznego obniżenia działań interwencyjnych państwa w sferze rynku pracy oraz zatrudnienia. W pierwszych latach transformacji (w okresie 1990-1993 r.) stopa bezrobocia osiągnęła poziom 16,4 proc. Przyczyną tak szybkiego przyrostu bezrobocia były przede wszystkim procesy wprowadzania mechanizmów rynkowych w czasie recesji. W kolejnych latach poziom bezrobocia stopniowo malał, aż do 1999 r., w którym jego stopa znów zaczęła gwałtownie rosnąć³⁶⁹. Należy jednocześnie zauważyć, że po wojnie w Polsce zjawisko bezrobocia nie było znane. Nie było wówczas bezrobotnych, istniała za to ogromna rzesza osób wykonujących pracę niemającą żadnego uzasadnienia

³⁶⁶ Na podstawie Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. *o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, Dz.U. 2004 nr 99 poz. 1001, bezrobotnym jest osoba niezatrudniona i niewykonywująca innej pracy zarobkowej, zdolna i gotowa do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy obowiązującym w danym zawodzie lub służbie albo innej pracy zarobkowej (a jeżeli jest osobą niepełnosprawną: zdolna i gotowa do podjęcia zatrudnienia co najmniej w połowie tego wymiaru czasu pracy), nieucząca się w szkole (z wyjątkiem szkoły dla dorosłych lub osoby przystępującej do egzaminu eksternistycznego z zakresu tej szkoły lub ucząca się w szkole wyższej w systemie wieczorowym, zaocznym lub eksternistycznym) zarejestrowana we właściwym dla miejsca zameldowania stałego lub czasowego powiatowym urzędzie pracy oraz poszukująca zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej (Art. 2 ust 1 pkt. 2). Bezrobocie chroniczne obejmuje osoby, które z uwagi na brak kwalifikacji lub wykształcenia, nie mają szans na znalezienie pracy. Bezrobocie strukturalne występuje podczas niedopasowania struktury podaży i popytu na pracę ze względu na posiadane kwalifikacje, wykształcenie lub zawód. W Polsce związane jest głównie z procesem restrukturyzacji dziedzin przemysłu (górnictwo, hutnictwo) lub likwidacją PGR-ów.

³⁶⁷ Por. L. Beskid, *Analiza skali, dynamiki i społecznego rozkładu procesów pauperyzacji i marginalizacji*, Warszawa 1999, s. 12-13.

³⁶⁸ *Ocena sytuacji bytowej gospodarstw domowych w 1999 r. (w świetle wyników ankietowego badania warunków życia ludności)*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 1999, s. 4.

³⁶⁹ Por. E. Mikuła, dz. cyt., s. 265-266.

ekonomicznego. Ujawnienie zjawiska bezrobocia po 1989 r. było jednym z największych rozczarowań społecznych, tym bardziej, że były nim zagrożone jedynie niektóre grupy społeczne – czyli głównie osoby młode, wchodzące na rynek pracy, ale również osoby słabiej wykształcone oraz nieposiadające kwalifikacji czy wyuczonego zawodu.

Jednym z pozytywnych zjawisk, odnotowanych w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, jest stały wzrost liczby uczniów oraz studentów studiów dziennych. W 1992 r. na 100 osób w wieku 6-29 lat przypadało 60,2 uczniów i studentów, w 1994 r. – 62,5, natomiast w 1998 r. już 63,3 osoby uczące się³⁷⁰.

Rosnące bezrobocie oraz stopniowy spadek osób zatrudnionych w Polsce okazały się dużym problemem dla młodych osób, które dopiero osiągnęły wiek aktywności zawodowej i wkraczały na rynek pracy. Dodatkowo ich sytuację pogarszał kryzys budownictwa mieszkaniowego. Objawiał się on znacznym zmniejszeniem liczby oddanych do użytku mieszkań. W 1990 r. oddano nieco ponad 134 tys. mieszkań, w 1993 r. – 94 tys., natomiast w 1996 r. jedynie 62 tys. Czynnikiem, który wpłynął na tak znaczne ograniczenia w budownictwie, była fundamentalna zmiana strategii rządu i zaprzestanie dofinansowania kosztów budowy mieszkań. Zwrot polityki państwa w zakresie dopłat pozbawił rodziny o niskich dochodach możliwości zakupu własnego, samodzielnego mieszkania³⁷¹.

Jednakże inną stroną procesu przemian ustrojowych w Polsce jest bardzo dynamiczny rozwój przedsiębiorczości. Indywidualna aktywność w zakresie pozarolniczej działalności gospodarczej wyzwoliła powstawanie nowych firm; najczęściej założono w tym okresie małych, rodzinnych przedsiębiorstw. Zachowania te wpłynęły korzystnie na rozszerzenie zakresu usług dostępnych dla obywateli. Natomiast zwiększające się dochody i majątność części gospodarstw domowych napędzała wzrost dostępności dóbr konsumpcyjnych na rynku. Dodatkowo okres ten wpłynął na aspiracje Polaków w zakresie edukacji. Dlatego z roku na rok zwiększał się odsetek osób z wykształceniem średnim i wyższym, malał natomiast odsetek Polaków z wykształceniem podstawowym.

Istotnym miernikiem, który wskazuje na zmianę uwarunkowań społecznych w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych w Polsce jest badanie spożycia indywidualnego w gospodarstwach domowych. W całym okresie obserwowany jest stały, stopniowy wzrost spożycia indywidualnego. Dla porównania, wyniki dotyczące ogółu populacji w Polsce wskazują, że w 1995 r. spożycie indywidualne w gospodarstwach domowych wyniosło 185 564,0 mln zł (4 809 zł na jednego mieszkańca), natomiast w 1998 r. już 346 936,0 mln zł (8

³⁷⁰ Por. *Raport o rozwoju społecznym Polska 2000. Aneks statystyczny*, Główny Urząd Statystyczny, s. 4, <http://www.unic.un.org.pl/nhdr/2000/RAPORT16.PDF>, (dostęp: 20.10.2018).

³⁷¹ Por. E. Mikuła, dz. cyt., s. 267-268.

973 zł na jednego mieszkańca). Dodatkowo należy podkreślić, że zdecydowanie wzrosły środki dostępne na zaspokajanie potrzeb Polaków w niemal każdej dziedzinie życia. Wśród nich najbardziej wzrosły wydatki na zdrowie i opiekę medyczną (ze 161 do 362 zł na osobę), edukację (z 46 do 102 zł na osobę), rekreację i kulturę (z 314 do 624 zł na osobę) oraz na użytkowanie mieszkania i nośniki energii (z 941 do 1 966 zł na osobę)³⁷². Rosnące wydatki na spożycie konsumenckie, nie tylko na zakup artykułów żywnościowych, ale także na rozrywkę, kulturę i edukację wskazywały, że gospodarstwa domowe coraz lepiej oceniały swoją sytuację materialną. Dodatkowo zwiększyła się też ogólna ilość środków do dyspozycji, co przełożyło się na dokonywanie większych zakupów. Wzrost wskaźnika konsumpcji oznaczał także zredukowanie wyrobów gotowych w magazynach, a to z kolei jest korzystnym impulsem do zwiększenia produkcji i zwiastuje dobrą koniunkturę.

Tabela 14. Spożycie indywidualne i dochody do dyspozycji brutto w latach 1990-1998 (rok poprzedni = 100 proc.)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Spożycie z dochodów osobistych	85,0	106,3	102,3	105,2	104,3	103,3	108,3	106,0	104,8
Dochody do dyspozycji brutto	80,0	106,0	99,6	99,4	103,5	106,9	104,8	107,1	104,6
Wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych	658,4	170,3	143,0	135,3	132,2	127,8	119,9	114,9	111,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Rocznik Statystyczny GUS 1999*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2000; *Rocznik Statystyczny GUS 2000*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2001.

Przedstawione w Tabeli 14 dane wskazują, że przełom lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych był trudnym okresem dla społeczeństwa polskiego. Pogarszającej się sytuacji materialnej towarzyszył gigantyczny skok wskaźnika inflacyjnego, który najwyższą wartość osiągnął w roku 1990. Wzrost cen przyniósł konsekwencje w postaci wzrostu kosztów utrzymania. Jeśli dodatkowo dołożymy do tego rosnące bezrobocie oraz wzrost odsetka osób żyjących z niewysokich transferów publicznych, otrzymamy obraz trudnej sytuacji materialnej gospodarstw domowych w Polsce na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku.

Aby pokazać nastroje społeczne po upływie kilku lat od rozpoczęcia procesu transformacji, CBOS przeprowadzał badania pytając Polaków: „czy warto było zmieniać ustrój?”. Sondaż dotyczył oceny przeprowadzonych przemian. W badaniu, które wykonane

³⁷² Por. tamże, s. 164-165.

zostało w roku 1994 większość ankietowanych (aż 42 proc.) wyraziło opinię, że zmiana ustroju przyniosła więcej strat niż korzyści. Wartość ta w kolejnych latach spadała, osiągając w 1997 r. – 22 proc., a następnie znów rosła (w 2001 r. taką odpowiedź podało aż 55 proc. badanych). Tylko co siódmy ankietowany w roku 1994 wyraził pogląd, że transformacja przyniosła więcej korzyści niż strat, w roku następnym było to 32 proc., a od 1998 r. liczba takich odpowiedzi zaczęła spadać, osiągając w 2001 r. jedynie 15 proc.³⁷³ Jednakże badania wyraźnie wskazują że, pomimo wielu trudności i postępującej marginalizacji części społeczeństwa, największą akceptację dla przeprowadzanych zmian odnotowano na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. Można też przedstawić wniosek, że opinie dotyczące podsumowania zysków i strat płynących z transformacji ustrojowej w Polsce ściśle powiązane są z poziomem dochodów w gospodarstwie domowym oraz z indywidualną oceną własnych warunków materialnych. Im są one wyższe, tym więcej pozytywnego zapatrywania na skutki transformacji. Stanowisko o przewadze profitów nad stratami wyrażały najczęściej osoby, które zajmowały kierownicze stanowiska, osoby z wyższym wykształceniem, specjaliści średniego szczebla i technicy oraz prowadzące własną działalność gospodarczą. Więcej strat dostrzegali za to bezrobotni, renciści oraz robotnicy niewykwalifikowani³⁷⁴.

Początek lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku to czas bardzo dynamicznych przemian gospodarczych w Polsce. Reformy, które miały na celu stworzenie rynkowej gospodarki spowodowały również wiele istotnych zmian społecznych, a także przyczyniły się do powstania i rozwoju nowych problemów. Pomimo tego, że większość z tych trudności istniała już przed 1989 r., to ich skala nie była aż tak rozległa. W pierwszych latach transformacji rosło bowiem bezrobocie, ubóstwo, pojawił się kryzys w budownictwie mieszkaniowym, nadto brakowało pieniędzy na ochronę zdrowia i na sprawne funkcjonowanie ubezpieczenia społecznego. Wszystkie te czynniki wpłynęły na utrzymujące się rozwarstwienie, wzrost patologii społecznych oraz niechęć części obywateli do rządzących oraz do podejmowanych przez nich reform. Procesy te skłoniły do wprowadzenia kolejnych zmian w systemie emerytalnym (wcześniejsze świadczenia), które traktowane były wówczas jako środek do walki z bezrobociem.

³⁷³ Por. *Czy warto było zmieniać ustrój? Społeczna ocena przemian po 1989 roku*, Centrum Badania Opinii Społecznej, „Komunikat z badań” nr 73/2013, Warszawa 2013, s. 2.

³⁷⁴ Por. tamże, s. 4-6.

3.2.3. Uwarunkowania polityczne

System emerytalny funkcjonujący w schyłkowym okresie PRL ponosił finansowe konsekwencje dużego upolitycznienia oraz braku odporności na naciski poszczególnych grup społecznych i zawodowych. Ich konsekwencją było przyznawanie kolejnych przywilejów emerytalnych. Te uprawnienia branżowe polegały na umożliwieniu przejścia na emeryturę w wieku niższym niż powszechnie obowiązujący³⁷⁵ lub przyznawaniu wyższych świadczeń z uwagi na pracę w szczególnych warunkach. Presje różnych środowisk okazały się niezwykle skuteczne, bowiem stopniowo rozszerzał się katalog prac i zawodów, którym przysługiwały specjalne uprawnienia. Powód takich decyzji jest oczywisty – oczekiwanie wdzięczności elektoratu poprzez zadeklarowanie jego poparcia przy okazji najbliższych wyborów. Jednocześnie przyznanie przywilejów branżowych nie łączyło się z obowiązkiem opłacania wyższych składek, co potęgowało problemy finansowe systemu. Na kłopoty fiskalne wpłynęło również oderwanie zależności opłacanych składek i wysokości przyszłych świadczeń oraz (pośrednio) także zaburzenie funkcjonowania zasady wzajemności i solidarności w ubezpieczeniu emerytalnym.

Konieczność reformy zabezpieczenia na wypadek starości wynikała równocześnie z pogarszającą się sytuacją demograficzną oraz ze zmian gospodarczych i społecznych, które były konsekwencją transformacji ustrojowej w Polsce. Instytucje, które zrodziły się i działały w poprzednim systemie nie odpowiadały bowiem nowym, kapitalistycznym realiom oraz wymaganiom stawianym przez wolny rynek.

W związku z niepokojącą kondycją finansową systemu emerytalnego zdecydowano się na fundamentalną reformę systemu zabezpieczenia ryzyka starości. Prace nad jego nowym kształtem rozpoczęły już pierwsze rządy po 1989 r., a kolejne ekipy rządowe kontynuowały przygotowania do zmiany „starego” systemu emerytalnego.

Projekt reformy, która była promowana przez organizacje międzynarodowe oraz Bank Światowy zakładał połączenie systemu opartego na repartycji z finansowaniem kapitałowym. Eksperti, twórcy założeń nowego systemu, wskazywali na niebezpieczeństwo funkcjonowania wyłącznie mechanizmu repartycyjnego, który jest szkodliwy dla gospodarki. Podkreślali jednocześnie trudną sytuację ludnościową oraz rosnący wskaźnik obciążenia demograficznego. Propozycja reformy była skierowana przede wszystkim

³⁷⁵ Zgodnie z danymi statystycznymi, przeciętny wiek osób, które przechodziły na emeryturę w latach 1992-1995 wynosił 57 lat w 1992 r. i 56,9 w 1995 r. Jednocześnie przeciętny wiek osób pobierających świadczenie wynosi odpowiednio 65,9 i 65,5 lat. Por. *Rocznik Statystyczny ZUS (system pozarolniczy) na lata 1990-1995*, dz. cyt., s. 52.

do europejskich krajów postkomunistycznych i właśnie tam prowadzono z rządami rozmowy w temacie wdrożenia projektu filarowej organizacji systemu emerytalnego. Kraje Europy Zachodniej odrzuciły ten pomysł³⁷⁶.

Eksperti Banku Światowego wskazywali na pilną konieczność przeprowadzenia w Polsce takiej reformy. Powoływali się na fakt, że poziom zabezpieczenia społecznego jest zdecydowanie zbyt wysoki w porównaniu do poziomu rozwoju gospodarczego. Podkreślali duże wydatki socjalne realizowane przez państwo i ich wysoki udział w ogólnym budżecie kraju. Udział ten w Polsce wynosił ponad 15 proc. i był większy niż w wysokorozwiniętych państwach, w których osiągał ok. 12 proc., natomiast w innych państwach o podobnej kondycji ekonomicznej – jedynie 8 proc. ogólnych wydatków budżetowych³⁷⁷.

W debacie publicznej o kształcie nowego systemu emerytalnego pojawiały się różnorodne rozwiązania. Początkowo popularność zyskał projekt, którego inicjatorem był Leszek Miller. Wynikało to z dominującej pozycji SLD, będącej u władzy. Propozycja ta zakładała wprowadzenie w Polsce rozwiązań podobnych do emerytury obywatelskiej. Świadczenie miałyby wynosić około 30 proc. średniego wynagrodzenia i byłoby równe dla wszystkich obywateli. Składki miałyby charakter nieobowiązkowy, jednak rozwiązanie to przewidywało dodatkowe świadczenia dla tych osób, które opłacały składki dłużej niż 15 lat. Projekt zakładał także znaczne ograniczenie przywilejów emerytalnych i sukcesywny wzrost wieku emerytalnego dla obu płci oraz podniesienie składki dla rolników. Pomysł ten jednak został zastąpiony przez koncepcję liberalizacji i komercjalizacji zabezpieczenia emerytalnego. Zwłaszcza, że orędownikiem takiego rozwiązania był nowy premier Włodzimierz Cimoszewicz wraz z Andrzejem Bączkowskim, któremu powierzona została funkcja ministra pracy i polityki socjalnej³⁷⁸.

Inną propozycją było stworzenie wielostopniowej konstrukcji zabezpieczenia ryzyka starości. Takie pomysły były upubliczniane już na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. Jednakże wówczas zdecydowanie przeciwstawiał się im Bank Światowy, którego reprezentantem w Polsce był doradca Nicholas Barr. Wyrażał on krytykę wobec jakiegokolwiek prywatyzacji systemu emerytalnego. Później stosunek do kapitałowych rozwiązań w zabezpieczeniu emerytalnym uległ zmianie³⁷⁹. Bank Światowy uległ założeniom ideologii neoliberalnej, która postulowała ograniczenie do minimum

³⁷⁶ Por. J. Hrynkiewicz, *Wpływ zmian w polityce społecznej w Polsce...*, dz. cyt. s. 19.

³⁷⁷ Por. *Bezpieczeństwo dzięki różnorodności. Reforma systemu emerytalno-rentowego w Polsce*, dz. cyt. s. 12.

³⁷⁸ Por. M. Chludziński, *Skąd się wzięła w Polsce reforma emerytalna?*, <https://fundacjarepublikanska.org/2013/08/skad-sie-wziela-w-polsce-reforma-emerytalna/>, (dostęp: 20.01.2019).

³⁷⁹ Por. tamże.

interwencji państwa w gospodarkę oraz urzeczywistnienie zasad wolnego rynku. Pod tym wpływem zaczęto wskazywać na pozytywne aspekty prywatyzacji systemów emerytalnych, zwłaszcza w kwestii zmniejszenia wydatków publicznych wypłatę świadczeń oraz ograniczenia długu publicznego.

Wśród różnych propozycji zmian wybrano w Polsce koncepcję filarową. Istotnym impulsem skłaniającym do gruntownej przebudowy systemu emerytalnego w oparciu o metodę kapitałową były sugestie międzynarodowych instytucji finansowych oraz Banku Światowego i Międzynarodowego Funduszu Walutowego. W opinii Leokadii Oręziak, organizacje te wprost wymusiły zastosowanie zmian zabezpieczenia emerytalnego na wzór chilijski w niektórych państwach słabiej rozwiniętych w Europie Środkowo-Wschodniej. Kraje te, uzależnione od pożyczek międzynarodowych, obawiały się odcięcia środków finansowych, dlatego przystały na reformę zgodnie z koncepcją filarową. Z tym ryzykiem nie musiały mierzyć się kraje wysoko rozwinięte, które z pełną stanowczością odmówiły wprowadzenia takiego kształtu systemu emerytalnego, bowiem określiły go jako zagrożenie zarówno dla sytuacji przyszłych emerytów, jak i budżetu państwa³⁸⁰. Wskazuje się również, że argumentem, który wpłynął na częściową komercjalizację zabezpieczenia społecznego jest większa odporność kapitałowego filara na decyzje polityczne. Funkcjonowanie systemu repartycyjnego jest bowiem ściśle uzależnione od polityki państwa i rozstrzygnięć przedstawicieli władzy, które w oczywisty sposób powiązane są z oczekiwaniami społecznymi. Kapitałowa część systemu działa natomiast niezależnie i dlatego jest mniej wrażliwa na ryzyko polityczne.

Prace nad kierunkiem i kształtem reformy emerytalnej, a także proces jej wdrażania były przedsięwzięciem, które wymagało czasu. Dlatego nie udało się wykonać wszystkich prac w okresie jednej kadencji parlamentu. Dyskusje o potrzebie dostosowania systemu emerytalnego do nowej rzeczywistości politycznej, gospodarczej i społecznej rozpoczęto na początku lat dziewięćdziesiątych. Intensyfikacja działań była zauważalna po wyborach w 1993 r. Głównym osiągnięciem rządów koalicji Sojuszu Lewicy Demokratycznej (dalej: SLD) i Polskiego Stronnictwa Ludowego (dalej: PSL) był wybór kierunku zmian, które miały zmierzać do utworzenia w Polsce wielofilarowego zabezpieczenia emerytalnego. Do końca kadencji udało się także uchwalić pięć ustaw wprowadzających kapitałową część nowego systemu. Wszystkich prac jednak nie sfinalizowano. Nowej ekipie pozostał do zrealizowania najważniejszy proces – uchwalenie ustawy, która stanowiłaby o całokształcie nowego zabezpieczenia emerytalnego oraz wdrożenie zapowiedzianych

³⁸⁰ Por. L. Oręziak, *OFE: Katastrofa prywatyzacji emerytur w Polsce*, Warszawa 2014, s. 14-15.

rozwiązań do systemu prawnego. Kolejne wybory miały się odbyć 21 września 1997 r.

Przedwyborcze sondaże jasno wskazywały, że zwycięstwo w wyborach będzie należało do jednej z dwóch opcji: SLD lub Akcji Wyborczej „Solidarność” (dalej: AWS) (obie partie po 25 – 30 proc. głosów), o trzecie miejsce w wyborach w 1997 walczyły ze sobą PSL i Unia Wolności (dalej: UW), według sondaży mogły one liczyć na od 7 do 15 proc. głosów. Ostateczna przegrana rywalizacji przez SLD wynikała przede wszystkim ze słabości kampanii wyborczej. Sojusz wykazał się w niej pewnością siebie, która niejednokrotnie graniczyła z arogancją. Dodatkowo powódź, która nawiedziła południową część Polski w lipcu 1997 r. oraz nieprzemyślane wypowiedzi polityków zaraz po katastrofie, bardzo zbulwersowały opinię publiczną, zniechęcając wyborców do oddania głosów na tę partię. Pozycję SLD podczas wyborów osłabił również obojętny stosunek Aleksandra Kwaśniewskiego, który wprawdzie zadeklarował, że zagłosuje na Sojusz, jednakże nie udzielił wyraźnego poparcia i nie zaangażował się osobiście w kampanię³⁸¹.

Po uchwaleniu pierwszych aktów prawnych, wprowadzających rozwiązania kapitałowego systemu emerytalnego, dalsze prace nad zmianą konstrukcji zabezpieczenia ryzyka starości, po wyborach w 1997 r., prowadzone były już przez nową, centroprawicową koalicję AWS – UW. Już w rok po objęciu rządów udało się jej przyjąć ustawę z dnia 17 grudnia 1998 r. *o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*.

AWS już w kampanii wyborczej głosiła hasła zapowiadające zdecydowane przyspieszenie reform społecznych oraz przeprowadzenie głębokich zmian w gospodarce. W programie Akcji Wyborczej można było przeczytać, że: „Postkomuniści zaniechali zasadniczych reform prowadzących do nowoczesności. Nie uzdrowili wielkiego przemysłu, nie uwłaszczyli społeczeństwa przez prywatyzację i reprivatyzację. Doprowadzili do głębokiego kryzysu w służbie zdrowia, nauce, oświacie i kulturze. Choć naród, mimo wielkich wyrzeczeń, nie zdążył jeszcze spłacić długów PRL, postkomuniści zaciągają już nowe długi: rośnie deficyt w handlu zagranicznym, zwiększa się wewnętrzne zadłużenie państwa”³⁸². Odpowiedzią na te problemy gospodarcze oraz wieloletnie zaniedbania koalicji SLD – PSL miały być, zapowiadane przez ASW, cztery wielkie reformy w dziedzinie: ubezpieczenia społecznego, służby zdrowia, oświaty oraz administracji publicznej. Reformy te stały się także jedną z części przygotowań Polski do akcesji do Unii Europejskiej. Jednakże przedstawienie propozycji zmian, szczególnie w zakresie nowego podziału

³⁸¹ Por. A. Dudek, *Historia polityczna Polski 1989-2012*, Kraków 2013, s. 367-370.

³⁸² Por. *Program ogólnopolski ASW. Program regionu krakowskiego. Krakowska lista kandydatów*, Kraków 1997, s. 5-6.

administracyjnego państwa, bardzo szybko wzbudziło falę krytyki i niezadowolenia³⁸³.

Zadeklarowane w kampanii wyborczej oraz przeprowadzone ostatecznie przez koalicję rządową AWS – UW pod koniec ubiegłego wieku zmiany zabezpieczenia społecznego przeformułowały gruntownie system emerytalny, wprowadzając (obok emerytury finansowanej metodą repartycyjną) filar kapitałowy. Z uwagi na to konieczne okazało się wypłacanie świadczeń według starego i nowego systemu emerytalnego, a także stworzenie rozwiązań przejściowych. Jednocześnie część składek na ubezpieczenie społeczne, zamiast do FUS, trafiała do instytucji prywatnie zarządzających oszczędnościami emerytów, czyli do OFE. Dlatego ZUS musiał dysponować odpowiednio większymi środkami pochodzenia pozaskładkowego, aby wypłacać świadczenia.

Jednak proces wprowadzania przepisów dotyczących całokształtu organizacji nowego systemu emerytalnego nie odbył się bez politycznych utrudnień. Jednym z nich była zmiana na stanowisku ministra pracy i polityki socjalnej, której przyczyną była śmierć śmiercią Andrzeja Bączkowskiego. Jego następcą w rządzie Włodzimierza Cimoszewicza (koalicji SLD – PSL) został Tadeusz Zieliński. Sprawował on urząd od stycznia do października 1997 r. Zmiana ta spowodowała wyhamowanie procesów wdrażania reformy emerytalnej, bowiem nowy minister wykazywał sceptyczną postawę wobec koncepcji wielofilarowej. W jednym z wywiadów wskazał, że wprowadzenie indywidualnych kont było lekkomyślne, a wypłata z kapitałowego elementu systemu emerytalnego zapewne będzie katastrofalnie niska. Przewidywał nadto duże problemy z ustaleniem kapitału początkowego dla części osób ubezpieczonych z uwagi na brak wszystkich wymaganych dokumentów potwierdzających wysokość wynagrodzenia oraz długość okresu składkowego. Dodatkowo zaznaczył, że „Nie uchylam się jednak od odpowiedzialności. Miałem wątpliwości, wiele rozwiązań wydawało mi się niebezpiecznych. Przerzuciłem np. gwarancję skarbu państwa dla wypłacania ustalonych emerytur, bo – jak pamiętam – pierwotnie i tego nie było. Opracowania i analizy, z którymi miałem do czynienia, zapewniały jednak o korzystnych skutkach reformy, poparła ją komisja trójstronna, wmawiano ludziom, jakie to będą mieli emerytury, gdy reforma zacznie obowiązywać. Dziś wiemy, co będą mieć przyszli emeryci. Może należało to przewidzieć sześć lat temu. Zapewne mogłem na Radzie Ministrów powiedzieć: <Nie zgadzam się, zgłaszam dymisję>. Ale to było na parę miesięcy przed wyborami, lewica chciała mieć sukces, premier Cimoszewicz mi zaufał, powołał mnie do rządu po to, żebym popierał jego działania”³⁸⁴

³⁸³ Por. A. Dudek, dz. cyt., s. 371, 386.

³⁸⁴ Wywiad z Tadeuszem Zielińskim, *Uczciwość przegrała z polityką*, wywiad przeprowadził Andrzej Dryszel, 20.07.2003, <https://www.tygodnikprzeglad.pl/uczciwosc-przegrala-polityka/>, (dostęp:

Przyspieszenie tempa prac nad wdrożeniem reformy spowodowało powołanie na pełnomocnika rządu do spraw reformy emerytalnej Jerzego Hausnera. Kontynuował on wdrażanie nowego systemu. Rozpoczął od zdecydowanego poparcia projektów ustaw dotyczących funkcjonowania drugiego i trzeciego filara: *o wykorzystaniu wpływów z prywatyzacji części mienia skarbu państwa na cele związane z reformą systemu ubezpieczeń społecznych, organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, pracowniczych programach emerytalnych*. „Powstaje pytanie, dlaczego właśnie teraz rząd występuje z taką propozycją i dlaczego w takiej kolejności? Wydaje się bowiem, że to musi być określone na początku, że wdrożenie tego wymaga najwięcej czasu. To jest pierwszy poważny krok, który trzeba zrobić, aby móc pójść dalej, aby reforma mogła się faktycznie rozpocząć 1 stycznia 1999 r. Działanie rządu nie jest więc podporządkowane żadnemu kalendarzowi politycznemu, żadnemu kalendarzowi wyborczemu, ale przecież musi ten kalendarz respektować. Dlatego staramy się, aby przynajmniej te trzy ustawy były uchwalone jeszcze w tej kadencji parlamentu”³⁸⁵.

AWS i UW, które sfinalizowały wdrożenie reformy emerytalnej, w swoich programach postulowały ograniczenie roli państwa w gospodarce. Z takimi założeniami zgodna była filarowa organizacja systemu emerytalnego. Premier Jerzy Buzek zapewniał Polaków o konieczności wprowadzenia reformy i o pozytywnych skutkach finansowych dla przyszłych emerytów. Podkreślał, że: „Reforma emerytalna jest ważna, bo chcemy mieć dobre i pewne emerytury”³⁸⁶. Po zmianie ekipy rządzącej uwidocznił się kryzys polityczny

21.01.2019). W swojej opinii o systemie emerytalnym Tadeusz Zieliński wskazuje również, że: „W Ministerstwie Finansów doszła w 1995 r. do głosu grupa skrajnych neoliberalów i eurosceptyków zarazem. (...) Istotną rolę odegrał w końcu Bank Światowy, zalecając Polsce wprowadzenie trójfilarowego systemu emerytalnego, mającego ożywić polską gospodarkę. (...) W 1997 r. rola ówczesnego ministra pracy i polityki społecznej mogła się sprowadzić jedynie do zgłaszania na posiedzeniach Rady Ministrów zastrzeżeń do projektów przygotowanych przez pełnomocnika rządu.” T. Zieliński, *Reforma emerytalna – stracone złudzenia*, <https://www.tygodnikprzeglad.pl/reforma-emerytalna-stracone-zludzenia/>, (dostęp: 21.01.2019).

³⁸⁵ Przemówienie Podsekretarza Stanu Pełnomocnika Rządu do Spraw Reformy Zabezpieczenia Społecznego Jerzego Hausnera, Debata podczas 106 posiedzenia 2 kadencji Sejmu w dn. 08.05.1997, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata2.nsf/9a905bcb5531f478c125745f0037938e/f44f2d84c0e2a698c12574f0003892f3?OpenDocument>, (dostęp: 20.01.2019). Dalej Jerzy Hausner wskazuje, że „Obecny system nie jest akceptowany, bo jest niejasny, niezrozumiały i uważany za niesprawiedliwy. Nie chodzi tutaj o winienie kogokolwiek. Po prostu ten system ukształtował się w wyniku kilkudziesięciu lat różnorodnych zmian i trwa w postaci nie gwarantującej zadowolenia uczestnikom tego systemu. (...) Chciałbym poinformować, że Komisja Trójstronna poparła rządową koncepcję trójfilarowego systemu emerytalnego, udzieliła poparcia dla wykorzystania mienia skarbu państwa na finansowanie reformy ubezpieczeń społecznych, poparła również projekt ustawy o funduszach emerytalnych, a jej zespół roboczy także projekt ustawy o pracowniczych programach emerytalnych. (...) Trzecim elementem, na którym, jak sądzę, można polegać, jest to, że dysponujemy dzisiaj - i to jest wartość publiczna - kompleksowym i profesjonalnie przygotowanym programem reformy, merytorycznie dotychczas w żaden sposób nie kwestionowanym. Po czwarte, dysponujemy zdolnością korzystania z doświadczeń innych krajów.”

³⁸⁶ A. Dryszel, *Emerytalne oszustwo*, <https://www.tygodnikprzeglad.pl/emerytalne-oszustwo/>, (dostęp: 19.01.2019).

związany z przyjęciem ustawy stanowiącej o całokształcie nowego systemu. SLD, za którego kadencji rozpoczęto prace nad zmienioną formą emerytur, zaczęło się sprzeciwiać reformie. Jednak ostatecznie rząd AWS i UW zdołał przeforsować projekt wraz z licznymi poprawkami, które dotyczyły głównie utrzymania wieku emerytalnego na poziomie 60 lat dla kobiet i 65 dla mężczyzn oraz zwiększenia powszechności zabezpieczenia ryzyka starości (poprzez objęcie ubezpieczeniem także sędziów i prokuratorów oraz pracowników służb mundurowych – jednak ostatecznie te grupy pozostały poza powszechnym systemem emerytalnym).

Nie ulega wątpliwości, że istniało oczywiste ideologiczne powiązanie koalicyjnego rządu Jerzego Buzka i poparcie nowej reformy. Jednak analizując sprawozdania stenograficzne oraz wypowiedzi posłów innych ugrupowań można stwierdzić, że nie tylko w wśród posłów AWS, i jej z koalicjanta, można znaleźć zdecydowanych zwolenników nowych rozwiązań. Najważniejsza debata nad projektem ustawy *o systemie ubezpieczeń społecznych* odbyła się 16 września 1998 r. Sprawozdanie Komisji Nadzwyczajnej z projektu ustawy przedstawił w imieniu obu koalicyjnych ugrupowań poseł UW Jan Lityński. Należy przedstawić stanowiska zajmowane przez poszczególne ugrupowania. W imieniu klubu Akcji Wyborczej Solidarność głos zabrała m.in. poseł Ewa Tomaszewska. Wypowiedziała się następująco: „AWS reformę systemu ubezpieczenia zawarł w swym programie przedwyborczym. Już w 1994 r. widzieliśmy potrzebę w tej dziedzinie. To wówczas Krajowy Zjazd Delegatów w Mielcu zobowiązał Komisję Krajową NSZZ „Solidarność” do przygotowania też takiej reformy. W okresie wcześniejszym nie mieliśmy tak istotnego wpływu na możliwość realizacji zapisanych przez nas kierunków reformowania systemu ubezpieczenia. Braliśmy jednak czynny udział w pracach nad pierwszymi ustawami, które przechodziły przez parlament. (...) Klub Akcji Wyborczej Solidarność popiera przedstawiony projekt ustawy i wnosi o jego przyjęcie”³⁸⁷.

SLD jako główny inicjator prac nad reformą emerytalną nie mógł artykułować zdecydowanej krytyki oraz jednoznacznego sprzeciwu. Jednak, z politycznych powodów, działania przedstawicieli partii zmierzały w kierunku zgłaszania licznych poprawek do projektu i opóźniania prac nad wdrożeniem kolejnych ustaw stworzonych przez rząd Jerzego Buzka. Podczas kluczowej debaty 16 września 1998 r. poseł Maciej Manicki, w imieniu klubu SLD, podkreślił zaangażowanie całej partii jak i poprzednich premierów

³⁸⁷ *Wystąpienie poseł Ewy Tomaszewskiej*, 3 kadencja, 28 posiedzenie, 1 dzień (16.09.1998), 2 punkt porządku dziennego: Sprawozdanie Komisji Nadzwyczajnej o rządowym projekcie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (druki nr 338 i 583), <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata3.nsf>, (dostęp: 18.01.2019).

w prace nad reformą emerytalną, działania w celu poprawy sytuacji finansowej ZUS oraz wzrostu wysokości świadczeń emerytalnych. Oczywistym jest, że poszczególne głosy podnoszone w debacie miały zabarwienie polityczne, dlatego poseł wskazał, że: „O reformie tego systemu, o jej potrzebie mówiono już od dawna, od początku lat dziewięćdziesiątych. Jednakże rzeczywiste działania w tej materii podjęte zostały dopiero podczas ubiegłej kadencji. Jeśli oczywiście nie liczyć absurdalnych i bezmyślnych decyzji naszych poprzedników. (...) Jak powiedziałem, rzeczywiste, przemyślane i praktyczne działania w tej materii podjęte zostały dopiero podczas ubiegłej kadencji. W gabinetach kolejnych premierów, Pawlaka, Oleksego i Cimoszewicza, dyskutowano, planowano i realizowano kolejne zmiany – spokojnie i rozważnie, ale systematycznie, przede wszystkim nie tracąc z oczu człowieka, jego sytuacji i potrzeb. I wbrew twierdzeniom dzisiejszej koalicji zrobiono bardzo wiele. (...) Nowa koalicja AWS-UW postanowiła wprowadzić do wcześniejszych zamierzeń szereg głębokich korekt, które są na tyle istotne, że praktycznie mamy do czynienia z zupełnie innym kształtem reformy. Dramatyczny jest tu szczególnie fakt, że wykorzystując uzyskaną przez poprzedników społeczną aprobatę reformy ubezpieczenia społecznego, nie informując o tym rzetelnie ani w mediach, ani w inny sposób, dąży się do zupełnie innych rozwiązań – rozwiązań, które nie są publiczne ani znane, ani akceptowane. Naciągając za wszelką cenę fakty i manipulując liczbami, wciągając w tę nieczystą grę partnerów społecznych, fałszując rzeczywiste zamiary i ogłupiając społeczeństwo przy wykorzystaniu części powolnych sobie lub nie doinformowanych mediów, rząd zmierza do określonego celu. (...) Na marginesie trzeba powiedzieć, że projekt ustawy był na żenująco niskim poziomie legislacyjnym”³⁸⁸.

Zdecydowanie przeciwstawiali się procedowanej ustawie stworzonej przez rząd AWS – UW niektórzy posłowie niezrzeszeni (w tym Jarosław Kaczyński) oraz posłowie trzech ugrupowań Konfederacji Polski Niepodległej – Obóz Patriotyczny, Ruchu Odbudowy Polski i Naszego Koła. Ich przedstawiciel – poseł Dariusz Grabowski, podczas debaty wyraził się w następujący sposób: „przy poparciu szerokich grup społecznych SLD w 1997 r. przegłosowało pierwszą ustawę dotyczącą zabezpieczenia społecznego. I co jest ważne, co chciałbym, żeby państwo zapamiętali, to fakt, że mówi się tutaj o porozumieniu, o swego rodzaju zgodzie między postkomunistami, Unią Wolności i Akcją Wyborczą Solidarność. (...) Dlatego z naszego punktu widzenia, z punktu widzenia tych trzech kół, mamy do czynienia ze swoistą zмовą wielkich, ze swoistym podziałem łupów. Łupem mają być tutaj fundusze emerytalne. Zatem niech nikt nie udaje, że mówimy tutaj

³⁸⁸ *Wystąpienie posła Macieja Manickiego, tamże, (dostęp: 19.01.2019).*

o interesie społecznym czy narodowym. Mamy tutaj do czynienia z czymś, co dawno temu pewien włoski arystokrata określił słowami: trzeba zmienić wszystko, żeby nie zmienić niczego. (...) Trzeba zmienić wszystko w ZUS, żeby nie zmienić niczego i by ci, którzy korzystali z tego, okradając, ubożąc społeczeństwo, funkcjonowali i bogacili się także dzisiaj. I to jest ten schemat. Dlatego reforma powinna się oprzeć na czterech elementach, a jeśli ich nie ma, to jest to zła reforma. Pierwsza sprawa: określenie minimum socjalnego, wolnego od opodatkowania i uznanego za niezbędny dochód emerytów. Sprawa druga: systemowa waloryzacja, oparta jednak o element waloryzacji płacowej, bo inaczej emeryci będą ubożeli. Sprawa trzecia: przeznaczenie majątku z prywatyzacji na dokapitalizowanie systemu emerytalnego. I sprawa czwarta: stopniowe obniżanie składki emerytalnej, bo piramida demograficzna to umożliwi i reforma mogłaby to także zapewnić. Dlatego w pierwszym czytaniu tych projektów apelowałem do posłów AWS o opamiętanie się. (...) W tej chwili, zwracam się do posłów od lewa do prawa, bo tu nie ma podziałów politycznych: jeśli mówimy o interesie narodowym, a to jest fundamentalna kwestia, to, ci wszyscy, którzy myślą o Polsce, powinni głosować przeciwko tej ustawie. Natomiast ci, którzy będą za nią głosowali, niech się strzegą, bo naród im tego na pewno nie wybaczy.”

Posłowie PSL natomiast generalnie popierali założenia nowego systemu emerytalnego, jednak do ustawy *o systemie ubezpieczeń społecznych* zgłosili szereg poprawek. „Posłowie Klubu Parlamentarnego Polskiego Stronnictwa Ludowego popierać będą te wszystkie wnioski mniejszości i poprawki, które zmierzają do usprawnienia systemu i wzmocnienia bezpieczeństwa ubezpieczonych. Wnioski mniejszości dotyczące prokuratorów i służb mundurowych poddamy jeszcze głębszej analizie”³⁸⁹.

Ostatecznie jednak, pomimo burzliwej debaty i głosów sprzeciwu, ustawę udało się przegłosować (istotne było w tej kwestii porozumienie między AWS, UW, PSL i SLD). Prezydent Aleksander Kwaśniewski podpisał akt prawny w dniu 29 grudnia 1999 r.

W przeciwieństwie do niezadowolenia, które wzbudziła ustawa o nowym podziale administracyjnym kraju, ustawa zmieniająca ubezpieczenie społeczne wywołała pozytywną reakcję i cieszyła się dużym poparciem społecznym. Wyrazem powszechnego przekonania o konieczności modyfikacji emerytur w Polsce było także porozumienie polityczne, które umożliwiło uchwalenie poszczególnych reform wprowadzających nowy system. Najlepszym tego dowodem było kontynuowanie przez nową koalicję ASW – UW prac nad wprowadzeniem trzech filarów emerytalnych oraz ostateczne uchwalenie najważniejszych ustaw emerytalnych przy wsparciu opozycyjnych wówczas ugrupowań – SLD i PSL.

³⁸⁹ *Wystąpienie posła Stanisława Brzózki*, tamże, (dostęp: 19.01.2019).

Poparcia dla nowej formuły emerytalnej udzielali ze strony rządu zwłaszcza kolejni ministrowie finansów. Ich działanie było spowodowane prawdopodobnie nadzieją na odciążenie budżetu państwa kosztami wypłat świadczeń dla rosnącej rzeszy emerytów³⁹⁰.

Kolejną kwestią, która bardzo mocno była uzależniona od politycznych decyzji było zapewnienie finansowania nowego systemu emerytalnego. Z uwagi na konieczność przekazywania części składki do nowych instytucji prywatnych – OFE, w FUS brakowało środków na wypłatę bieżących świadczeń. W związku z tym rządzący zdecydowali, że niedobory w systemie emerytalnym, spowodowane podziałem składki, będą finansowane poprzez wpływy z prywatyzacji. Zasady i sposób ich wykorzystania określała ustawa z 1997 r. Zgodnie z art. 2 na sfinansowanie reformy systemu emerytalnego miały zostać przeznaczone wpływy z prywatyzacji niektórych przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz zbycia akcji lub udziałów spółek należących do Skarbu Państwa³⁹¹. Ustawa budżetowa na rok 1999³⁹² (art. 28) wskazywała, że na ten cel miała zostać przeznaczona kwota 4.000.000 tys. zł. Ta sama ustawa przewidywała, że przychody z prywatyzacji osiągną w sumie w 1999 roku wartość ok. 6.900.000 tys. zł³⁹³.

Wpływy z prywatyzacji³⁹⁴ w latach 1999-2012 osiągnęły wartość ok. 124 432 mln zł, natomiast braki w środkach FUS spowodowane przekazywaniem części składek do OFE wyniosły 178 944,3 mln zł³⁹⁵. Wartości te wskazują, że nawet gdyby na cele związane ze zmianą systemu emerytalnego przeznaczyć cały dochód państwa z tytułu prywatyzacji, nie wystarczyłoby środków na pokrycie deficytu związanego z powstaniem kapitałowego filara emerytalnego. Wartość dochodów budżetu państwa, które pochodziły z prywatyzacji wynosiła bowiem około 30 proc. mniej niż deficyt spowodowany podziałem składki.

Jednocześnie w późniejszych latach postanowiono o przekazaniu przychodów

³⁹⁰ Por. M. Żukowski, *Reforma emerytalna po roku*, w: L. Kolarska-Bobińska, *Cztery reformy. Od koncepcji do realizacji*, Warszawa 2000, s. 102-103.

³⁹¹ Por. Ustawa z dnia 25 czerwca 1997 r. o wykorzystaniu wpływów z prywatyzacji części mienia Skarbu Państwa na cele związane z reformą systemu ubezpieczeń społecznych, Dz.U. 1997 nr 106 poz. 673.

³⁹² Por. Ustawa Budżetowa na Rok 1999 z dnia 17 lutego 1999 r., Dz.U. 1999 nr 17 poz. 154.

³⁹³ Faktyczne przychody z prywatyzacji wyniosły w 1999 r. – 13.347.495 tys. zł. Wydatki FUS na wypłatę rent i emerytur wyniosły w tym roku 69.626.073 tys. i były o ponad 10 proc. wyższe niż w roku poprzednim. Przeciętna emerytura i renta z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych należna emerytom i rencistom wyniosła 783,84 zł, w porównaniu do przeciętnego świadczenia w 1998 r. (706,06 zł) wzrosła nominalnie o 11 proc., a realnie o 3,4 proc.. Przeciętna emerytura i renta z FUS stanowiła w 1999 r. 45,9 proc. przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej (w 1998 r. 57 proc.). Por. *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 1999 r.*, Najwyższa Izba Kontroli, s. 175, 221.

³⁹⁴ Prywatyzacja (prywatyzacja materialna) to przeniesienie własności państwowej lub komunalnej na podmioty prywatne. Rozumiana jest także jako rezygnacja państwa z wykonywania określonych działań (deregulacja). Szerzej na ten temat: H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjne*, Warszawa 2011, s. 307-311.

³⁹⁵ Por. M. Dybał, *Finansowanie okresu przejściowego w systemie emerytalnym*, „Optimum. Studia ekonomiczne”, 2014 nr 1, s. 67.

z prywatyzacji na szereg innych celów (w tym m.in. na Fundusz Nauki i Technologii Polskiej czy na restrukturyzację przemysłowego potencjału obronnego i modernizację techniczną Sił Zbrojnych RP). Dodatkowo, po odliczeniu od przychodów z prywatyzacji wszelkich niezbędnych odpisów, okazało się, że ostateczny dochód netto w latach 1999-2012 wyniósł ok. 83 876,2 mln zł³⁹⁶, co stanowiło jedynie ok. 47 proc. braków wynikających z przekazywania składek do OFE.

Z uwagi na to, że wysokość środków z prywatyzacji przeznaczonych na reformę systemu emerytalnego była niewielka, a nadto całe te fundusze zostały dość szybko zużyte, rząd stanął przed trudnym zadaniem znalezienia innego sposobu na finansowanie rekonstrukcji ubezpieczenia emerytalnego. Dlatego zdecydowano, że środki na utrzymanie starego i stworzenie nowego systemu pozyskane zostaną z obniżenia świadczeń emerytalnych i rentowych przez zmiany zasad wymiaru oraz waloryzacji nowych i przyznanych uprzednio rent i emerytur. W związku z tym od 1999 r. można zauważyć postępujący mechanizm obniżania wysokości świadczeń w stosunku do wynagrodzeń z tytułu stosunku pracy. Działanie to wiązało się z pozbawieniem beneficjentów praw nabytych, ale okazało się doskonałym sposobem na ograniczenie wydatków wynikających z jednoczesnego utrzymania dwóch różnych systemów emerytalnych³⁹⁷.

Ekonomiści, specjaliści w dziedzinie zabezpieczenia społecznego oraz komentatorzy³⁹⁸ wskazują, że jedną z największych słabości w procesie kształtowania nowego systemu emerytalnego był brak przygotowania oraz nadzoru nad działalnością ZUS. W tym okresie na tę instytucję został nałożony szereg nowych obowiązków i zadań, których sprawne wypełnienie stanowiło o sukcesie wprowadzenia nowej organizacji ubezpieczenia emerytalnego. Jednakże zarówno Pełnomocnik rządu ds. reformy zabezpieczenia społecznego, jak i rada nadzorcza ZUS (której funkcje były wówczas mocno ograniczone), nie sprawowali wystarczającej kontroli nad jego działalnością. Nowe zadania, jakie powierzono kierownictwu ZUS nie zostały w pełni wykonane. Nie udało się bowiem stworzyć w odpowiednim terminie indywidualnych kont dla wszystkich ubezpieczonych obywateli, trudności powstały także przy terminowym przekazywaniu części płaconych składek do funduszy emerytalnych. Później problemem okazało się nawet wypłacanie świadczeń dla beneficjentów systemu. Zaniedbania te były konsekwencją opóźnień w utworzeniu nowego systemu komputerowego obsługującego ZUS. Umowa³⁹⁹

³⁹⁶ Por. tamże, s. 67 – 68.

³⁹⁷ Por. J. Hrynkiewicz, dz. cyt., s. 24.

³⁹⁸ Por. S. Golinowska, *Wdrażanie nowego systemu emerytalnego...*, dz. cyt., s. 88-89; T. Szumlicz, *Ocena zmienianego systemu zabezpieczenia emerytalnego*, w: tamże, s. 120-122; A. Dudek, dz. cyt., s. 393.

³⁹⁹ Tzw. „kontrakt stulecia”, umowa na informatyzację ZUS. Wartość całego kontraktu szacowano na 638 mln

na jego opracowanie i wdrożenie z firmą „Prokom” została zawarta w 1997 r. przez prezesa ZUS (Annę Bańkowską) powołanego przez poprzednią koalicję rządową. Jednakże wykonawca nie wywiązał się z postanowień umowy, bowiem indywidualne konta dla wszystkich ubezpieczonych nie zostały utworzone przed wejściem w życie reformy emerytalnej. Wkrótce potem nowym szefem ZUS został Stanisław Alot. W związku z niewywiązaniem się przez „Prokom” z umowy, podpisano aneks. Jednakże strategiczne decyzje podjęte przez nowego szefa również okazały się chybione, a nadto – bardzo kosztowne. Sytuację pogarszał dodatkowo narastający kryzys wewnątrz koalicji, który sprawiał, że każdorazowe zwrócenie uwagi na trudną sytuację w ZUS odbierane było jako przejaw skrajnej nielojalności koalicjanta. Skalę niekompetencji kierownictwa ZUS oraz przyczynę kryzysu ukazał, powstały w późniejszym okresie, raport z kontroli NIK.

Wprowadzenie odpowiedniego ustawodawstwa, które pozwoliło na ukształtowanie się nowego systemu emerytalnego w 1999 r. było efektem osiągnięcia kompromisu politycznego. Nie bez znaczenia okazało się także duże poparcie społeczne dla projektu utworzenia kapitałowej części ubezpieczenia emerytalnego. Akceptacja ta wynikała z rozpowszechnienia opinii o korzyściach płynących z powstania OFE i przyszłych wysokich świadczeniach dla osób ubezpieczonych. Faktem stało się uchwalenie ustaw, które przekształciły jednofilarowy, repartycyjny system emerytalny w konstrukcję dwufilarową, o mieszanym (repartycyjno-kapitałowym) finansowaniu.

3.2.4. Uwarunkowania gospodarcze

Zmiana gospodarki centralnie planowanej na urynkowaną to jedno z podstawowych zadań transformacji w Polsce. W roku 1989 polską gospodarkę charakteryzowała wysoka inflacja, spadek produkcji, problemy na rynku zaopatrzeniowym oraz deprecjacja pieniądza skutkująca gwałtownym wzrostem cen. W warunkach kryzysu ekonomicznego rozpoczęto niełatwy proces wdrażania mechanizmu rynkowego.

Proces transformacji, któremu została poddana polska gospodarka w ostatniej dekadzie ubiegłego wieku składał się z trzech etapów, bowiem przekształcenia musiały objąć oddzielnie trzy płaszczyzny. Pierwszy z nich to dążenie do makroekonomicznej stabilizacji, czyli zachowania równowagi wewnętrznej i zewnętrznej popytu i podaży, ograniczania inflacji, zmniejszenia deficytu budżetowego i długu publicznego oraz zrównoważenia sald handlu zagranicznego i sald obrotów bieżących bilansu płatniczego.

zł, a prace miały potrwać 6 lat.

Druga obejmowała zmiany instytucjonalne. Natomiast trzecia płaszczyzna, najbardziej dotkliwa społecznie, to restrukturyzacja mikroekonomiczna⁴⁰⁰. Polegała ona na gruntownych przeobrażeniach dokonywanych w przedsiębiorstwach, których celem była poprawa efektywności i dostosowanie do nowych wymagań stawianych przez rynek.

Omawianie uwarunkowań gospodarczych należy zacząć od krótkiego omówienia budżetu państwa w okresie wprowadzania reformy emerytalnej. Dochody państwa w roku 1999 wynosiły 125 856,8 mln zł⁴⁰¹ (dla porównania: w 1995 r. było to 83 681,6 mln zł), miały one źródło wewnętrzne i pochodziły niemal w 90 proc. z wpływów podatkowych. Dochody niepodatkowe w przeważającej części stanowiły wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego. Główną pozycją w wydatkach budżetu państwa były dotacje i subwencje, które stanowiły ponad połowę wydatków państwa (w tym na Fundusz Emerytalno-Rentowy prawie 9,5 proc.). Wydatki związane z całokształtem funkcjonowania ubezpieczenia społecznego w Polsce w 1999 r. stanowiły ponad 21 proc. (por. Tabela 15) wszystkich wydatków państwa. Deficyt w 1999 r. wyniósł 12 479 mln zł. Krajowe zadłużenie budżetu państwa rosło od początku lat dziewięćdziesiątych, w 1999 r. wynosiło 134 461,3 mln zł i wynikało w przeważającej części z emisji długoterminowych i krótkookresowych papierów wartościowych. Zadłużenie zagraniczne osiągnęło wartość 129 694,1 mln zł⁴⁰².

Tabela 15. Udział wydatków na ubezpieczenie społeczne w ogólnej kwocie wydatków budżetu państwa (w proc.)

Rok	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Wydatki	15,1	19,23	20,75	20,73	16,79	16,14	16,89	18,0	21,30	24,30

Źródło: B. Kołosowska, *Skutki finansowe reformy systemu emerytalnego w Polsce*, Toruń 2004, s. 34.

Jak wynika z Tabeli 15, wydatki budżetu państwa na finansowanie ubezpieczenia społecznego istotnie wzrosły na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. W ciągu dwóch lat zwiększyły się one o ponad 30 proc. Od 1995 do 1997 r. utrzymywały się na poziomie około 16 proc. ogółu wydatków. Jednakże od 1998 r. znów zaczęły dynamicznie rosnąć. Duży wzrost zauważalny jest od 1999 r., czyli od wejścia w życie reformy emerytalnej. Wiązało się to ze zmianą formy finansowania (z repartycyjnej na mieszaną)

⁴⁰⁰ Por. G. W. Kołodko, *Transformacja polskiej gospodarki. Sukces czy porażka?*, Warszawa 1992, s. 12.

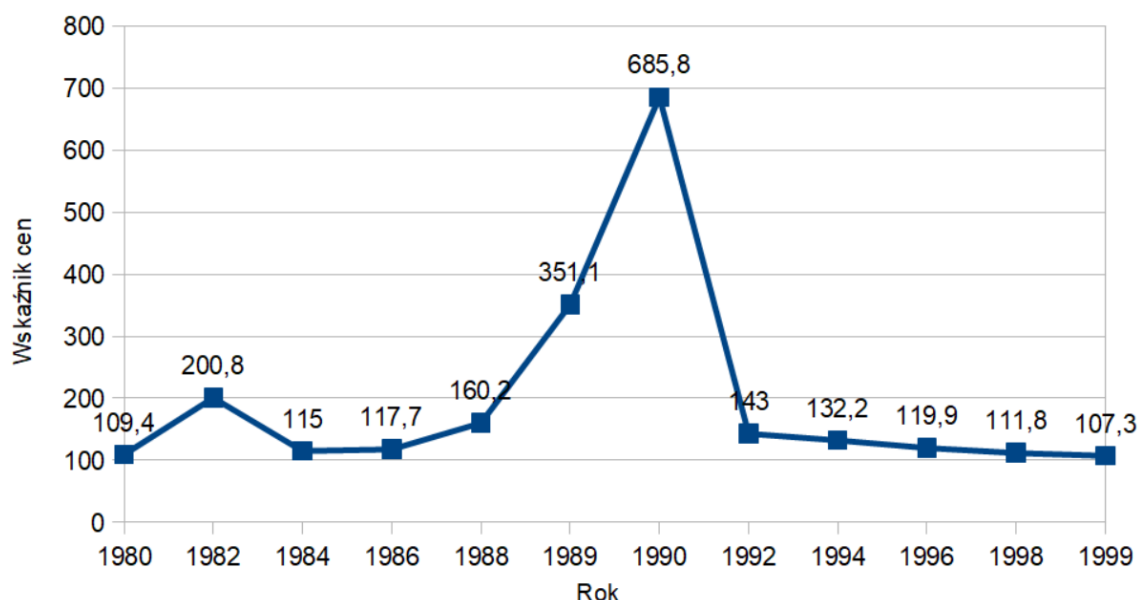
⁴⁰¹ Od 1998 r. wpływy z prywatyzacji nie stanowią dochodów budżetu państwa, lecz zaliczane są do jego deficytów.

⁴⁰² Por. *Mały rocznik statystyczny 2000*, dz. cyt., s. 389-393.

oraz wypłacaniem świadczeń z zaopatrzenia społecznego dla służb mundurowych.

Jednym z ważniejszych uwarunkowań ekonomicznych była również rosnąca inflacja. W Polsce była ona dostrzegalna od początku lat siedemdziesiątych. Jej wysoka wartość była konsekwencją nieefektywnego systemu gospodarczego oraz skoków cenowych, które wynikały z nieprawidłowej polityki rządu. W latach osiemdziesiątych inflacja znacznie przyspieszyła, wskaźnik wzrostu cen zwiększał się każdego roku – najwyższą wartość osiągnął w 1982 r. (por. Wykres 5). W kolejnych latach ulegał on redukcji, jednak nie na długo, gdyż w drugiej połowie lat osiemdziesiątych wskaźniki zaczęły bardzo dynamicznie wzrastać, osiągając w 1988 r. 61 proc., a w 1989 aż 250 proc., natomiast skrajną wartość – niemal 586 proc. odnotowano w 1990⁴⁰³. W kolejnych latach inflacja zaczęła spadać, osiągając pod koniec ubiegłego wieku wartość jednocyfrową.

Wykres 5. Wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych (rok poprzedni = 100)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Roczne wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych od 1950 roku*, Główny Urząd Statystyczny, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/wskazniki-cen/wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-pot-inflacja-roczne-wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych/>, (dostęp: 23.10.2018).

Między innymi ze względu na tak skrajnie wysoką inflację pod koniec ubiegłego wieku narastała fala niezadowolenia wśród Polaków. Problemy te uświadomiły, że w systemie emerytalnym trzeba przewidzieć mechanizmy uniezależniające świadczenia od poziomu cen. Rozwiązaniem było wprowadzenie mechanizmu waloryzacji emerytur⁴⁰⁴.

⁴⁰³ Było to konsekwencją „uwolnienia cen” w ramach „Planu Balcerowicza”.

⁴⁰⁴ Por. A. Dylus, *Polska droga do kapitalizmu*, w: P. Morciniec (red.), *Ad libertatem in veritate. Księga pamiątkowa dedykowana księdzu profesorowi Alojzemu Marcolowi*, Opole 1996, s. 446.

Na podstawie ustawy z 1990 r.⁴⁰⁵ podwyżki świadczeń dokonywane były na podstawie waloryzacji płacowej, która odnosiła się do wskaźnika średniego wzrostu wynagrodzeń. Emerytury wzrastały w takim samym tempie i stopniu jak wynagrodzenia pracowników.

W kwestii uwarunkowań gospodarczych niezwykle ważne było to, aby przywrócić jak najszybciej względną równowagę makroekonomiczną. Jedynie w warunkach stabilizacji można było bowiem przeprowadzić reformy, które miały na celu liberalizację gospodarki oraz przekształcenia instytucjonalne, również w dziedzinie ubezpieczenia społecznego.

W Polsce zdecydowano się przeprowadzić transformację gospodarczą zgodnie ze strategią terapii szokowej (w opozycji do transformacji gradualistycznej). Oznaczało to przede wszystkim szybkie przeprowadzenie zadań zmierzających do makroekonomicznej stabilizacji, mikroekonomicznej restrukturyzacji i zasadniczej przebudowy instytucjonalnej⁴⁰⁶. Cechą charakterystyczną było to, że działania podejmowano niemal równocześnie we wszystkich obszarach gospodarki⁴⁰⁷. Wobec tego pierwszymi podjętymi krokami było ograniczenie dotacji i wprowadzenie restrykcyjnej polityki budżetowej, liberalizacja cen i handlu zagranicznego oraz wewnętrzna wymienialność złotego, a po zdewaluowaniu złotówki zdecydowano się na wprowadzenie reżimu sztywnego kursu walutowego. Wszystkie te działania zostały podjęte w celu powstrzymania hiperinflacji oraz stworzenia warunków do funkcjonowania gospodarki wolnorynkowej⁴⁰⁸.

Proces budowania ustroju demokratycznego oraz transformacji polskiej gospodarki rozpoczęło przyjęcie pakietu 11 ustaw, które miały stanowić fundament nowego systemu. Reformy te nazwano „Planem Balcerowicza”. Do jego głównych założeń należy zaliczyć: zbudowanie ustroju gospodarczego opartego o zasadę własności prywatnej, swobodnej konkurencji, na mocnej i wymiennej walucie i ograniczonej roli państwa w gospodarce. Aby osiągnąć zamierzone cele, zgodnie z programem zaproponowanym przez Balcerowicza, należało przede wszystkim: przeprowadzić prywatyzację, zrestrukturyzować i poprawić efektywność gospodarki, stworzyć konkurencyjny rynek, znieść monopole, zliberalizować handel zagraniczny, przyciągnąć do Polski inwestycje oraz zorganizować na nowo system finansowy⁴⁰⁹. Nadto zdecydowano się na wprowadzenie mechanizmu tzw.

⁴⁰⁵ Ustawa z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin oraz ustawy o zmianie niektórych przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym, Dz.U. 1990 Nr 66 poz. 390. Innymi mechanizmami, które zmierzają do urealnienia wysokości świadczeń emerytalnych jest: waloryzacja cenowa i mieszana. Waloryzacja mieszana (cenowo-płacowa) została wprowadzona w Polsce ustawą o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, dz. cyt.

⁴⁰⁶ Por. L. Balcerowicz, *Socjalizm, kapitalizm, transformacja. Szkice z przełomu epok*, Warszawa 1997, s. 182.

⁴⁰⁷ Por. W. Jarmołowicz, D. Piątek, *Polska transformacja gospodarcza. Przesłanki – przebieg – rezultaty*, s. 78, https://owe.pte.pl/upload/files/ksiazki/05_Jarmolowicz%2C%20Piatek.pdf, (dostęp: 26.10.2018).

⁴⁰⁸ Por. L. Balcerowicz, *800 dni. Szok kontrolowany*, Warszawa 1992, s. 50 i n.

⁴⁰⁹ Por. J. Skodlarski, *Zarys historii gospodarczej Polski*, Warszawa 2007, s. 541–544.

indeksacji wyrównawczej, której zadaniem miało być ograniczenie płac i pośrednio także – ograniczenie ilości znajdującego się w obiegu pieniądza. Mechanizm ten przyjął postać kolejnego podatku nałożonego na ponadnormatywne wynagrodzenia (tzw. „popiwiek”). Te przedsiębiorstwa, które przekroczyły ustawowe progi płacowe były zatem obciążone dodatkowymi sankcjami o charakterze podatkowym⁴¹⁰. W pierwszym okresie transformacji ustrojowej w Polsce podjęto także reformy zmierzające do unifikacji systemu podatkowego oraz wdrożono bardzo istotne zmiany instytucjonalne zmierzające do ustanowienia zrębów kapitalistycznego wolnego rynku, m.in. powołano do życia giełdę papierów wartościowych, Urząd Antymonopolowy przekształcony następnie w Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz zezwolono na tworzenie się prywatnych banków.

W Polsce od roku 1989 wyraźnie zarysowały się cztery fazy wzrostu gospodarczego. Pierwsza faza (w okresie od 1990 r. do końca pierwszego kwartału 1992 r.). Charakteryzowała się głównie szokiem transformacyjnym i skutkowałą głęboką recesją. Druga faza – to przełom, który był zapowiedzią następującego wzrostu gospodarczego (okres od drugiego kwartału 1992 r. do końca 1993 r.). Dynamiczny wzrost gospodarczy to faza trzecia; był on przede wszystkim wynikiem szybkiego rozwoju polskiej przedsiębiorczości w latach 1994-1998. Czwarta faza przyniosła spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego. Jedną z podstawowych przyczyn tego wyhamowania było oddziaływanie długoterminowych skutków zewnętrznych kryzysów i uwarunkowań ekonomicznych. Był to okres od ostatniego kwartału 1998 do końca 2001 r.⁴¹¹

Jednym z głównych i podstawowych mierników obrazujących wzrost gospodarczy jest produkt krajowy brutto (dalej: PKB). Choć nie jest to wskaźnik doskonały⁴¹², ukazuje on dynamikę rozwoju gospodarczego jako rezultatu pracy całego społeczeństwa.

W 1995 r. PKB ogółem wynosiło 308 103,7 mln zł (PKB na osobę: 7 984 zł), a cztery lata później już 617 040,4 mln zł (PKB na osobę: 15 963 zł)⁴¹³. Należy zauważyć, że w 1989 r. Polska zaliczała się do grupy najbiedniejszych państw Europy. Dodatkowo, w wyniku wprowadzenia procesów transformacji, na początku lat dziewięćdziesiątych wystąpiła głęboka recesja. Jednakże dość szybko, bo już w 1993 r. wartość produkcji

⁴¹⁰ Por. J. Skodlarski, A. Pieczewski, *Przesłanki transformacji polskiej gospodarki 1990-1993*, „Studia prawno-ekonomiczne” 2011, t. 83, s. 388.

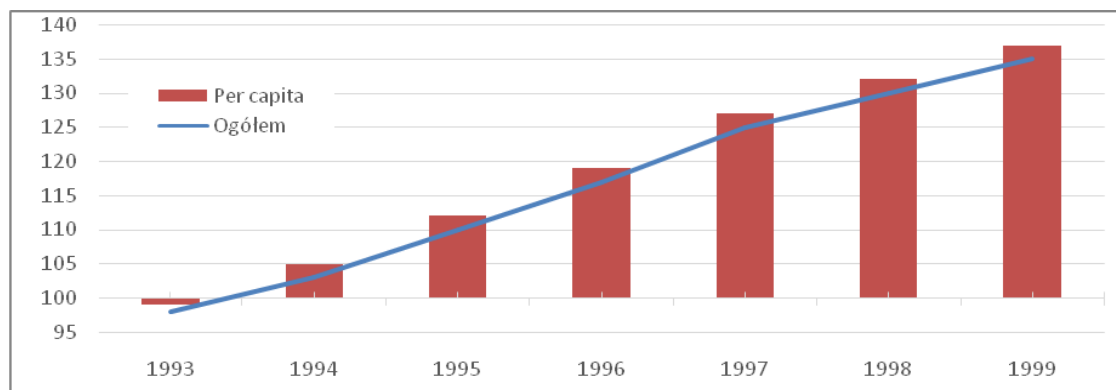
⁴¹¹ Por. M. G. Woźniak, *Wzrost gospodarczy w Polsce w latach 90. Czynniki, bariery, perspektywy*, Kraków 2002, s. 23–24

⁴¹² Dla ilustracji kondycji społeczno-gospodarczej państwa stosuje się dziś częściej wskaźnik HDI (*Human Development Index*, wskaźnik rozwoju społecznego). Obok PKB na osobę, uwzględnia on ponadto: oczekiwaną długość życia, wskaźnik analfabetyzmu, czyli umiejętności czytania ze zrozumieniem i pisanie oraz wskaźnik skolaryzacji brutto dla wszystkich poziomów nauczania, czyli odsetek osób uczących się w stosunku do ogólnej liczby ludności w przedziale wiekowym.

⁴¹³ Por. *Mały rocznik statystyczny 2000*, dz. cyt., s. 421.

przemysłowej oraz ogólnego PKB zaczęły systematycznie wzrastać. Pozytywną rolę we wzroście obu mierników odegrał bez wątpienia szybki rozwój działalności gospodarczej w nowych, rynkowych uwarunkowaniach.

Wykres 6. Dynamika PKB (ceny stałe), rok 1990 = 100



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Mały Rocznik Statystyczny 2000 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2000, s. 423.

Przez całą dekadę lat dziewięćdziesiątych prowadzony był proces prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. W tym okresie prywatyzacji zostało poddanych prawie 6,5 tys. przedsiębiorstw. Najwięcej zakładów państwowych objęto procesem przekształceń finansowych w ciągu czterech lat pomiędzy 1990 a 1993 rokiem. W latach 1990-1991 sprywatyzowano 1 258 przedsiębiorstw, rok później aż 1 402, w kolejnym roku 1 271. Od 1994 r. liczba przedsiębiorstw, które poddano procesom prywatyzacji dynamicznie spadała (w 1994 r. – 803, 1995 r. – 501, w 1999 r. – 253 przedsiębiorstwa⁴¹⁴. W tym okresie, głównie ze względów ekonomicznych, likwidacji poddano 753 przedsiębiorstw państwowych; najwięcej w województwach: śląskim (95) i mazowieckim (72)⁴¹⁵.

Opisywane już wcześniej wzrost bezrobocia oraz spadek ogólnej liczby osób zatrudnionych miał swoje źródło także w procesach prywatyzacji, likwidacji i zmianie struktury przedsiębiorstw. Przyczyniło się to ograniczenia przerostów zatrudnienia i w ogóle do racjonalizacji miejsc pracy. Na uwagę zasługuje także fakt, że spadek zatrudnienia wystąpił jednocześnie ze wzrostem liczby osób prowadzących działalność gospodarczą na własny rachunek.

Gospodarkę Polski lat dziewięćdziesiątych, w porównaniu do innych państw

⁴¹⁴ Por. *Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych*, <https://stat.gov.pl/wyszukiwarka/szukaj.html#!/strona-1>, (dostęp: 12.10.2018).

⁴¹⁵ Por. *Mały rocznik statystyczny 2000*, dz. cyt., s. 437.

znajdujących się wówczas w procesie transformacji, cechował znaczny wzrost produkcji. Koniunkturę poprawiło także zwiększenie eksportu, co było konsekwencją liberalizacji polityki handlu zagranicznego. Jednakże jednym z największych sukcesów tamtych lat był dynamiczny wzrost indywidualnej przedsiębiorczości w społeczeństwie.

W celu zilustrowania dynamiki wzrostu prywatnych przedsięwzięć wskazać należy, że w 1996 r. udział sektora prywatnego w tworzeniu PKB przekroczył 52 proc., a w 1997 r. osiągnął aż 64 proc. Rozprzestrzenienie się polskiej przedsiębiorczości spowodowało, że odsetek osób zatrudnionych w sektorze prywatnym zwiększył się z 48 proc. w 1990 r. do 71 proc. w roku 1997. Na największą skalę oraz w najszybszym tempie sprywatyzowany został głównie sektor handlu⁴¹⁶.

Jednakże pomimo wysokiego tempa wzrostu gospodarczego wskazuje się na kilka zjawisk towarzyszących procesowi polskiej transformacji, które mogły przyczynić się do znacznego spowolnienia gospodarczego. Wśród tych zjawisk wymienia się głównie: szybko malejącą konkurencyjność polskich produktów (wysokie ceny w porównaniu do wyrobów zagranicznych), zbyt powolny spadek stopy inflacji, która przełożyła się na zmniejszenie skłonności do inwestowania i zwiększenie ceny kredytu. Dodatkowo wskazuje się, że barierami były: niedostateczna podaż kapitału oraz biurokracja i instytucjonalne ograniczenia wzrostu gospodarczego i rozwoju polskiej przedsiębiorczości. Poza tym zwraca się też uwagę na zachowanie części polskiego społeczeństwa, które pomimo wielu zmian, które przybliżyły polską gospodarkę do kapitalistycznego wolnego rynku, wykazywało postawę bierną, a niekiedy wręcz sceptyczną. Wśród ludności powszechne były nadal oczekiwania, że państwo powinno zapewniać zatrudnienie i środki do życia, dlatego zasady rządzące gospodarką rynkową często okazywały się niezrozumiałe. Do tego dochodził niski poziom ekonomicznej świadomości i duża skłonność do wiary w obietnice bez pokrycia i różnorodne mrzonki. Wskazuje się, że zakorzenienie tych cech u polskich obywateli było rezultatem wieloletniej dominacji gospodarki centralnie planowanej⁴¹⁷.

Jednakże z punktu widzenia systemu emerytalnego najważniejszym uwarunkowaniem konieczności jego reformy był zły stan finansów publicznych, a zwłaszcza – niekorzystna struktura budżetu. Dużym obciążeniem i ograniczeniem dla rozwoju polskiej gospodarki był deficyt budżetu państwa, był on barierą zwłaszcza dla inwestowania środków na cele społeczne, związane z edukacją, rozwojem służby zdrowia czy infrastruktury. Dodatkowo w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych znacznie

⁴¹⁶ Por. J. Skodlarski, A. Pieczewski, dz. cyt., s. 389.

⁴¹⁷ Por. W. Wilczyński, *Wzrost gospodarczy a transformacja ustrojowa (Polska pod koniec lat 90-tych XX wieku)*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny” 1996, zeszyt 1, s. 75 i n., 79.

wyhamowały procesy prywatyzacyjne, co spowodowało zmniejszenie się wpływów budżetowych. Sytuację pogarszał także fakt, że od lat niezmienną została struktura wydatków budżetowych. Niejednokrotnie podkreśla się, że była to jedna z oznak nie w pełni dokończonego procesu transformacji ustrojowej w Polsce. Wydatki były zdominowane zwłaszcza przez świadczenia społeczne oraz pomoc socjalną dla poszczególnych grup obywateli oraz przez konsumpcję. Dla przykładu wymienia się emerytury (jednak w gruncie rzeczy – zapomogi) dla starszych rolników, które aż w 93 proc. były finansowane ze środków pochodzących z budżetu państwa. Dlatego bardzo często podkreśla się, jak negatywne konsekwencje dla polskiej gospodarki przyniosło nadmierne finansowanie sektora nierynkowego⁴¹⁸.

Opisując strukturę wydatków budżetu państwa trzeba wskazać na ogromne koszty funkcjonowania polskiego systemu ubezpieczenia społecznego. Podnieść należy, że liczba osób pobierających świadczenia dynamicznie rosła od początku lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku. Przyznawanie uprawnień emerytalnych i rentowych było wtedy bowiem traktowane jako *remedium* na problemy na rynku pracy.

Dodatkowo istotną przesłanką skłaniającą do reformy systemu emerytalnego i utworzenia trzech filarów były spostrzeżenia dotyczące polskiego rynku kapitałowego, który wielu ekonomistom jawił się jako niedostatecznie rozwinięty i słabo dofinansowany. Dlatego uważano, że zorganizowanie kapitałowej formuły emerytalnej i stworzenie dodatkowych możliwości lokowania środków wpłynęłoby pozytywnie na rozwój rynków finansowych oraz dynamiczny wzrost inwestycji i poprawę kondycji całej gospodarki.

Wprowadzenie wielkiej reformy emerytalnej w 1999 r. oraz konsekwencje tych zmian musiały zatem uwzględniać wiele czynników i uwarunkowań gospodarczych. Z jednej strony – utrzymujący się wysoki poziom inflacji, pogłębiające się zjawisko bezrobocia oraz stale negatywne nastawienie części społeczeństwa, która pozostawała przeciwna reformom i domagała się zapewnienia dobrobytu ze strony państwa na wzór socjalistyczny. Z drugiej natomiast należało mieć na uwadze wysokie koszty związane z wypłatą świadczeń dla stale rosnącej rzeszy seniorów. Jednocześnie ogromną barierą dla wprowadzenia reformy w dziedzinie zabezpieczenia społecznego były koszty jej przeprowadzenia. Zły stan budżetu państwa, na który składały się zarówno wysoki deficyt, jak i rosnące wydatki budżetowe, nie mógł być ratowany przez podnoszenie (wysokich już) podatków. Ponadto wciąż rosnące koszty wypłaty świadczeń z ubezpieczenia społecznego nie znajdowały już od lat pokrycia w opłacanych składkach.

⁴¹⁸ Por. tamże, s. 76-77.

3.2.5. Procedura wprowadzenia reformy

Funkcjonowanie „starego” systemu emerytalnego finansowanego na podstawie metody repartycyjnej wiązało się z dużymi wydatkami budżetu państwa. Systematycznie rosła liczba osób pobierających świadczenia, natomiast spadała liczba osób pracujących i opłacających comiesięczne składki. W systemie brakowało środków na wypłatę emerytur, dlatego konieczne były stałe transfery z budżetu państwa. Sytuację finansową pogarszały zbyt częste przypadki przechodzenia na wcześniejszą emeryturę oraz utrzymujące się przywileje emerytalne. Dlatego w debacie nad nowym kształtem mechanizmu zabezpieczenia ryzyka starości postulowano przede wszystkim ograniczenie zbyt szeroko zakrojonej polityki społecznej. Wśród głosów ekonomistów jednym z najważniejszych argumentów za zmianą organizacji emerytur było ograniczenie roli państwa.

Pod koniec lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku podjęta została decyzja dotycząca zmiany systemu emerytalnego. W związku z tym w latach 1997-1999 uchwalono szereg ustaw⁴¹⁹, które miały na celu reformę polskiego systemu ubezpieczenia społecznego, a zwłaszcza – generalną modyfikację mechanizmu zabezpieczenia ryzyka starości. Razem z reformą emerytalną przeprowadzono trzy inne – w dziedzinie edukacji, administracji oraz służby zdrowia (pakiet czterech wielkich reform społecznych).

Jedną z cech charakterystycznych polskiego systemu emerytalnego była powszechność, oznaczało to, że niemal całe społeczeństwo było objęte mechanizmem zabezpieczenia ryzyka starości (pod koniec lat osiemdziesiątych jedynie 0,3 proc. ludności nie podlegało ubezpieczeniu)⁴²⁰. Wskazuje się, że relacja między osobami ubezpieczonymi a świadczeniobiorcami była na tyle korzystna, że od 1950 do 1977 r. środki ze składek pokrywały w zupełności wydatki systemu na wypłatę świadczeń. Zobowiązania przewyższyły wpływy dopiero w 1978 r. Od tej pory w celu zbilansowania systemu oraz wypłaty wszystkich świadczeń konieczne było wsparcie ze strony budżetu państwa. Była to konsekwencja wzrostu liczby świadczeniobiorców (liczba rencistów wzrosła ponad

⁴¹⁹ Por. Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych, dz. cyt.; Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, dz. cyt.; Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, Dz. U. Nr 139, poz. 934; Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o pracowniczych programach emerytalnych, Dz. U. Nr 139, poz. 932; Ustawa z dnia 28 lipca 1997 r. o funduszach inwestycyjnych, Dz. U. Nr 139, poz. 933; Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o funduszach przemysłowych i ich prywatyzacji w związku z reformą ubezpieczeń społecznych, Dz. U. Nr 141, poz. 945; Ustawa z dnia 25 czerwca 1997 r. o wykorzystaniu wpływów z prywatyzacji części mienia Skarbu Państwa na cele związane z reformą systemu ubezpieczeń społecznych, Dz.U. 1997 nr 106 poz. 673; Ustawa z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym, Dz. U. Nr 28, poz. 153.

⁴²⁰ Liczba osób ubezpieczonych w 1990 r.: pracownicy (ok 13,9 mln), członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych (ok 150 tys.), rzemieślnicy (ok 710 tys.), agenci i pracujący na podstawie umowy zlecenia (ok 129 tys.), twórcy (ok 15 tys.), duchowni (ok 27 tys.), rolnicy indywidualni (ok 2 mln).

dwukrotnie w ciągu dziesięciu lat, z 2,3 mln w 1970 r. do 4,7 mln w roku 1980)⁴²¹.

Dyskusje i debaty nad nową organizacją ubezpieczenia emerytalnego trwały kilka lat. W 1992 r. narodził się pomysł, aby odwzorować rozwiązania, które funkcjonują w Ameryce Łacińskiej. Po wyborach w 1993 r., zarówno w łonie koalicji rządowej SLD i PSL, jak i w różnych gronach eksperckich, przyśpieszyły prace nad projektem reformy. Wśród możliwych rozwiązań rozważano dwa: pierwsze – parametryczne, aby zachować dotychczasową organizację i finansowanie systemu, a zmienić jedynie pewne drobne dominanty, drugie – paradygmatyczne, aby fundamentalnie zmienić zarówno organizację, jak i finansowanie systemu emerytalnego, a dodatkowo zasadą zdefiniowanego świadczenia zastąpić zasadą zdefiniowanej składki.

Finalnie dominującą pozycję uzyskało podejście paradygmatyczne. Zgodnie z nim przygotowano się do gruntownej modyfikacji całego ubezpieczenia ryzyka starości. Rozwiązaniem problemów miała być zmiana sposobu finansowania świadczeń. Jednak pomysł takiego kształtu nowego systemu emerytalnego nie zyskał w Polsce popularności⁴²². Opinie na temat konieczności przeprowadzenia takiej reformy uległy zmianie po opublikowaniu przez Bank Światowy w 1994 r. raportu⁴²³ dotyczącego starzenia się społeczeństw oraz rekomendacji i zaleceń ekspertów z organizacji międzynarodowych.

W 1997 r. Rada Ministrów wydała rozporządzenie w sprawie utworzenia nowego urzędu w Kancelarii Premiera – Pełnomocnika Rządu do Spraw Reformy Zabezpieczenia Społecznego. Zgodnie z § 2 niniejszego rozporządzenia, do jego podstawowych zadań miało należeć przygotowanie harmonogramu prac nad reformą, opracowanie zasad funkcjonowania nowego systemu, inicjowanie i koordynowanie prac nad jego wdrożeniem i związanej z tym pomocy zagranicznej oraz symulacja kosztów przejścia do nowego systemu. Dodatkowo także – określenie źródeł jego finansowania i społeczne upowszechnienie problematyki reformy⁴²⁴. Wraz z wejściem w życie tego rozporządzenia, kwestie związane z wdrożeniem nowego systemu emerytalnego zostały odebrane Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej i przekazane do specjalnie do tego celu utworzonej instytucji przy Kancelarii Prezesa Rady Ministrów⁴²⁵. Samo rozporządzenie

⁴²¹ Por. P. Makarzec, *Ubezpieczenia społeczne w Polsce Ludowej*, dz. cyt., s. 114-115.

⁴²² Por. M. Polakowski, *W jakim kierunku zmierza system emerytalny w Polsce*, s. 11, http://www.feswar.org.pl/fes2009/pdf_doc/deбаты11.pdf, (dostęp: 27.09.2018).

⁴²³ *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Nowy Jork 1994; *Private Pensions and Public Policy*, Paryż 1992.

⁴²⁴ Por. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 listopada 1997 r. w sprawie Pełnomocnika Rządu do Spraw Reformy Zabezpieczenia Społecznego, Dz.U. 1997 nr 141 poz. 946.

⁴²⁵ Pierwszym Pełnomocnikiem został mianowany Andrzej Bączkowski, który jednak sprawował tę funkcję krótko. Jego następcą był Jerzy Hausner, który rozpoczął przeprowadzanie pierwszego etapu reformy. Kolejną osobą sprawującą tę funkcję była Ewa Lewicka-Banaszak. Szerzej na ten temat:

wskazywało nadto, że prace nad nowym kształtem ubezpieczenia społecznego miałyby być wspierane przez instytucje zagraniczne.

W czerwcu 1997 r. Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Reformy Zabezpieczenia Społecznego opublikowało projekt reformy, który został zatytułowany „Bezpieczeństwo dzięki różnorodności”⁴²⁶. Pakiet zmian w systemie emerytalnym oparty został na zaleceniach Banku Światowego oraz doświadczeniach innych państw (w Chile konstrukcja filarowa ubezpieczenia społecznego funkcjonowała już od 1981 r.). Zgodnie z brzmieniem raportu fundamentalnym celem reformy miało być „zapewnienie jak najwyższego możliwego poziomu świadczeń przyszłym pokoleniom, świadczeń chronionych przed inflacją i adekwatnych do wcześniej uzyskiwanych zarobków, a więc i wkładu do systemu w postaci składek, przy jednoczesnym zachowaniu gwarancji ubezpieczeniowej dla obecnych świadczeniobiorców”⁴²⁷. Autorami projektu byli głównie ekonomiści, którzy szanse rozwoju gospodarki upatrywali w możliwie jak największej redukcji wydatków budżetowych na cele społeczne. Jednak przy tworzeniu zarysu nowego systemu nie brali oni pod uwagę ewentualnych skutków społecznych oraz trudności natury organizacyjnej.

Dodatkowo w okresie trwania prac nad wprowadzeniem ustawy reformującej polski system emerytalny dostrzegalne były akcje medialne, które miały skłonić do większej akceptacji społecznej dla nowego projektu. Kampanie te ostro krytykowały repartycyjną metodę finansowania emerytur, która ukazywana była jako katastrofa dla gospodarki. Wszystkie te działania były profesjonalnie zorganizowane ze środków pochodzących z pożyczek udzielanych przez Bank Światowy. Atmosferę społeczną, która zasadniczo była przychylna inspirowanej reformie, podsycaly dodatkowo powtarzane w mediach hasła, które pozwalały kojarzyć ZUS z instytucją generalnie niepotrzebną, złą i oszustną. Prezentowano ją jako swego rodzaju „czarną dziurę”, to której wpadają środki ze składek osób ubezpieczonych i są tam marnotrawione⁴²⁸.

W obszarze prowadzonej przez rząd konsultacji społecznej wspomnieć należy, że dotyczyła ona głównie projektu filarowego systemu, jednakże z dobrowolną częścią

Reforma reformy emerytalnej?, Warszawa 2011 r., [http://pte.pl/pliki/2/12/Raport_V%20 Forum% 20Finansowe.pdf](http://pte.pl/pliki/2/12/Raport_V%20Forum%20Finansowe.pdf), (dostęp: 26.09.2018).

⁴²⁶ Projekt został opracowany przez zespół merytoryczny, działający w składzie: Michał Rutkowski (dyrektor biura – później Dyrektor w Banku Światowym), Marek Góra (wicedyrektor biura –profesor SGH), Andrzej Bratkowski (później wiceprezes NBP, następnie członek Rady Polityki Pieniężnej), Marek Mazur (następnie Prezes Fundacji Rozwoju Ubezpieczeń Społecznych), Krzysztof Pater (późniejszy Wiceminister Pracy i Polityki Społecznej), Ryszard Petru (później pełnił rolę doradcy w Banku Światowym), Irena Topińska (profesor, wybitny specjalista w zakresie problemów ubóstwa), Aleksandra Wiktorow (profesor WSUiB, później Prezes ZUS).

⁴²⁷ *Bezpieczeństwo dzięki różnorodności. Reforma systemu emerytalno-rentowego w Polsce*, dz. cyt., str. 5.

⁴²⁸ Por. J. Hrynkiewicz, dz. cyt. s. 20.

kapitałową⁴²⁹. Dalej idąca koncepcja przedstawiona w raporcie „Bezpieczeństwo dzięki różnorodności” nie została natomiast poddana szerszym konsultacjom, poza – niezbędną w takim przypadku – konsultacją z partnerami społecznymi z Komisji Trójstronnej⁴³⁰.

Do czasu wyborów parlamentarnych w 1997 r. zostało przyjętych pięć ustaw wprowadzających nowy system ubezpieczenia emerytalnego. Należy zauważyć, że do polskiego porządku prawnego najpierw wprowadzone zostały ustawy, które tworzyły filar kapitałowy. W czasie ich uchwalania nie było jeszcze ustaw, które stanowiłyby o całokształcie i funkcjonowaniu przyszłego systemu. Prawdopodobnie wynikało to z tego, że ustawy te mogły liczyć na porozumienie ugrupowań wchodzących w skład Sejmu i Senatu, dlatego łatwiej było przejść przez procedurę ich uchwalenia. Natomiast ustawa *o systemie ubezpieczeń społecznych* budziła więcej kontrowersji, dlatego jej przyjęcie zostało oddalone w czasie i uchwalone dopiero w następnej kadencji parlamentu.

⁴²⁹ Por. *Raport z przebiegu konsultacji projektu reformy ubezpieczeń społecznych opracowany dla Komitetu Społeczno-Politycznego Rady Ministrów*, Warszawa 1995.

⁴³⁰ Taka sytuacja była szczególnie niepokojąca w porównaniu z szerokimi konsultacjami społecznymi prowadzonymi w państwach Europy Zachodniej, w których wprowadzano reformy ubezpieczeń społecznych na zdecydowanie mniejszą skalę. Szerzej na ten temat: Por. M. Polakowski, *W jakim kierunku zmierza system emerytalny w Polsce*, dz. cyt., s. 11.

4. System emerytalny w latach 1999-2015

Funkcjonowanie systemu emerytalnego poddane jest wpływowi wielu czynników, które oddziałują na jego kształt i efektywność. Demografia nie jest jedyną okolicznością, jaka przyczynia się do zapewnienia jego bezpieczeństwa i stabilności. Wydolność systemu emerytalnego i adekwatność wypłacanych świadczeń uzależnione są również od zmian na rynku pracy, prowadzonej polityki społecznej, a także od uwarunkowań ekonomicznych i politycznych. Wszystkie te czynniki sprawiają, że system emerytalny może okazać się nieefektywny, a wypłacane w przyszłości świadczenia nie zapewnią beneficjentom zaspokojenia nawet najbardziej podstawowych potrzeb.

Konstrukcja prawna zabezpieczenia na starość należy do regulacji wielowymiarowych, które podlegają częstym zmianom uwzględniającym różne przeobrażenia społeczne, ekonomiczne czy polityczne. Wprowadzanie nowych schematów zabezpieczenia ryzyka starości uzasadniają przede wszystkim przekształcenia gospodarcze, zmiany poziomu bezrobocia czy wahania wskaźników demograficznych.

W niniejszym rozdziale dokonana zostanie charakterystyka systemu emerytalnego obowiązującego w Polsce od 1999 r. Reforma wprowadzona w życie 1 stycznia 1999 r. gruntownie zmieniła obowiązujący uprzednio model systemu emerytalnego wprowadzając odmienną formę finansowania świadczeń.

Dodatkowo zidentyfikowane zostaną podstawowe przeobrażenia polskiego systemu emerytalnego dokonane w latach 2011-2014. Podjęta zostanie także próba analizy uwarunkowań, które wpłynęły na wprowadzenie w życie nowych reform oraz ich skutków – ze szczególnym uwzględnieniem wymiaru socjalnego i zadań, jakie powinien spełniać system zabezpieczenia ryzyka starości. Zmiany funkcjonowania systemu emerytalnego uzależnione są od czynników wewnętrznych (sytuacja Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, stan finansów publicznych, tendencje demograficzne, zmiany o charakterze społecznym i politycznym) oraz zewnętrznych (międzynarodowy kryzys finansowy, zalecenia i rekomendacje postulowane przez organizacje międzynarodowe oraz rozwiązania przyjęte w innych państwach). W rozważaniach nie zostaną ujęte systemy działające na odrębnych zasadach, dotyczące osób uprzywilejowanych oraz obsługiwane przez branżowe systemy emerytalne.

4.1. Charakterystyka nowego systemu emerytalnego

4.1.1. Uwagi wstępne

Podstawowym zadaniem, jakie spełnia system emerytalny jest zapewnienie dochodów w okresie starości. Jego rola dla społeczeństwa jest bardzo istotna, zaspokaja on bowiem podstawowe potrzeby osobom, które z uwagi na brak środków, niedostateczną indywidualną przezorność lub z jakichkolwiek innych względów, nie zadbały o to w okresie aktywności zawodowej i nie zgromadziły w tym celu odpowiednich oszczędności.

Do 31 grudnia 1998 r. polski system emerytalny był w całości oparty na repartycji. Zgodnie z tą logiką finansowania, składki osób aktualnie pracujących przeznaczano na emerytury dla obecnych beneficjentów. Na podstawie tak zorganizowanego systemu otrzymuje emerytury większość obecnych seniorów.

Utrzymanie równowagi finansowej systemu opartego na powyższych zasadach wymaga istnienia odpowiedniej struktury społeczeństwa według wieku, czyli takiego stanu, w którym więcej osób płaci składki niż pobiera świadczenia. Jednak postępujący proces starzenia się społeczeństwa przyniósł konsekwencje w postaci finansowej niewydolności systemu, a to skutkowało potrzebą coraz większych dotacji ze strony budżetu państwa.

Na podstawie raportu opublikowanego przez Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi⁴³¹, można wskazać na fundamentalną wadę systemu emerytalnego obowiązującego przed 1999 r., czyli na brak korelacji pomiędzy sumą wszystkich składek wpłaconych przez uczestników systemu a wysokością ich przyszłych świadczeń. Taka konstrukcja stanowi zaburzenie podstawowej funkcji jaką powinien on wypełniać. Jego przeznaczeniem powinno być bowiem zaoszczędzanie części aktywów zgromadzonych przez ubezpieczonego w okresie zarobkowania z przeznaczeniem na zaspokojenie przyszłych potrzeb, generowanych w okresie zaprzestania aktywności. Tymczasem w formule repartycyjnej (rozdzielczej) funkcja oszczędzania na własną emeryturę jest drugorzędna względem zasady wtórnej dystrybucji jako urzeczywistnienia szeroko rozumianej idei sprawiedliwości społecznej i zasady solidarności międzypokoleniowej.

W celu urzeczywistnienia zasad indywidualnego oszczędzania na przyszłe świadczenia, jak również w kontekście zmian tendencji demograficznych oraz przeobrażeń społecznych i gospodarczych, zdecydowano się w Polsce na przebudowę systemu emerytalnego. Głównym założeniem twórców reformy było zdecydowane zmniejszenie

⁴³¹ Por. *Bezpieczeństwo dzięki konkurencji. Ocena realizacji reformy emerytalnej – analiza II filara*, Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi, Warszawa 2000, s. 7.

udziału wydatków budżetowych w finansowaniu świadczeń dla beneficjentów.

Traktowanie systemu emerytalnego jak lekarstwa na kłopoty na rynku pracy i przyznawanie uprawnień do świadczeń osobom bezrobotnym i zagrożonym bezrobociem, skutkowało lawinową wręcz liczbą nowych beneficjentów. Równocześnie liczba osób pracujących wciąż malała. Podstawowymi przyczynami takiej sytuacji były pogarszające się tendencje demograficzne oraz zmiany restrukturyzacyjne w przedsiębiorstwach.

„Stary” powszechny system emerytalny, który funkcjonował w Polsce do końca 1998 r. był krytykowany jako nieefektywny i generujący zbyt duże koszty, a co najważniejsze – obawiano się, że grozi on załamaniem w perspektywie zaledwie kilkunastu lat. Wśród głównych przyczyn złego stanu finansowego wymieniano się wówczas: nagminne przypadki wcześniejszej dezaktywizacji zawodowej oraz szereg przywilejów emerytalnych dla poszczególnych grup zawodowych oraz kategorii pracowników⁴³². Dodatkowym obciążeniem była konstrukcja systemu, w której brakowało zależności przyszłego świadczenia od sumy wpłaconych przez ubezpieczonego składek.

Niekorzystna struktura wieku polskiego społeczeństwa oraz niepokojące prognozy demograficzne, a nadto szereg czynników o charakterze społecznym, gospodarczym i politycznym, przekonywały do podjęcia kroków w kierunku poprawy funkcjonowania systemu emerytalnego i zagwarantowania jego stabilności oraz pełnej wypłacalności. Trzeba było wówczas mieć na względzie, że liczba osób pobierających świadczenia emerytalne z każdym rokiem będzie coraz wyższa. Jednocześnie rząd musiał uniknąć podjęcia tak bardzo niepopularnych oraz źle odbieranych decyzji i zmian parametrycznych, jak np. obniżenie świadczeń dla beneficjentów, czy podwyższenie (i tak już wysokich) składek na ubezpieczenie emerytalne. W związku z tym postanowiono o gruntownej reformie całego systemu emerytalnego.

Zgodnie z zapewnieniami twórców, celem reformy emerytalnej było przede wszystkim zagwarantowanie stabilności finansowej i utrzymanie wypłaty świadczeń pomimo widma niewypłacalności systemu w obliczu bardzo wysokiego deficytu oraz pogarszającej się sytuacji demograficznej. Dlatego zdecydowano się na stworzenie mechanizmu, który zapewni zależność i proporcję pomiędzy wysokością przyznawanych świadczeń a wartością składek wpłaconych przez każdego z ubezpieczonych. Spodziewano się nadto, że po utworzeniu obowiązkowego filara kapitałowego, napływ środków do systemu będzie istotnie wyższy niż w okresie przed reformy. Oczekiwano bowiem, że nowe instrumenty finansowe stworzą odpowiednią zachętę do podjęcia indywidualnej troski

⁴³² Por. *Przegląd funkcjonowania systemu emerytalnego wynikający z art. 32 ustawy z dnia 25 marca 2011 r. dz. cyt.*, s. 8.

o własną emeryturę, a dodatkowo, że system będzie katalizatorem zwiększenia aktywności zawodowej Polaków, pobudzenia gospodarczego oraz ograniczenia szarej strefy⁴³³.

Zarówno opisane uprzednio procesy, jak i sugestie ze strony Komisji Europejskiej oraz międzynarodowych instytucji finansowych⁴³⁴, wpłynęły na decyzję rządzących w sprawie zmiany zasad funkcjonowania systemu emerytalnego. Podstawowym założeniem reformy z 1999 r. stała się konstrukcja wielofilarowa. Jej celem miała być dywersyfikacja źródeł pochodzenia przyszłych świadczeń. Dodatkowo w założeniu twórców projektu ustawy, nowa formuła miała przyczynić się do wzrostu emerytur, bowiem minimalne świadczenia z podstawowego, repartycyjnego filara (pierwszy filar) miały zostać uzupełnione dodatkowymi świadczeniami, których wysokość miała zostać uzależniona od stażu pracy i wysokości wynagrodzenia, a w konsekwencji – od sumy składek zgromadzonych na osobistym koncie ubezpieczonego (drugi filar). Taka konstrukcja, która bazowała zarówno na redystrybucji, jak i na indywidualnych oszczędnościach miała zminimalizować różnicę pomiędzy wysokimi dochodami w okresie aktywności zawodowej a niskimi świadczeniami z systemu repartycyjnego.

Nowy system emerytalny miał składać się z trzech filarów, a świadczenia przyszłych beneficjentów miały być składową dwóch lub trzech części. Ustalony został zarazem podział składki emerytalnej osób ubezpieczonych. Pierwszy jej składnik miał wpływać do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, w ramach pierwszego filara finansowanego metodą repartycyjną. Druga część była przekazywana do wybranego przez ubezpieczonego Otwartego Funduszu Emerytalnego, jako kapitałowej części obowiązkowego systemu. Jednocześnie utworzony został trzeci filar – dodatkowego, dobrowolnego oszczędzania na emeryturę.

Kluczową zmianą w nowym ubezpieczeniu emerytalnym było również zastąpienie systemu o definiowanym świadczeniu systemem o zdefiniowanej składce. Dzięki temu możliwe było powiązanie i uzależnienie świadczeń od sumy składek opłacanych w okresie aktywności zawodowej oraz od długości dalszego przeciętnego trwania życia.

Wprowadzenie wielofilarowości i zastosowanie metod repartycyjnej i kapitałowej określa się jako mieszany system emerytalny. Wiąże on i uwypukla zalety obu systemów i jednocześnie ograniczenia ich wady⁴³⁵. W związku z tym zabezpiecza przed

⁴³³ Por. tamże, s. 8-9.

⁴³⁴ Jednym z kluczowych czynników o charakterze politycznym, który wpłynął na decyzję o zmianie systemu emerytalnego w 1999 r. były kłopoty Polski związane z wysokim zadłużeniem zagranicznym na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych. Dlatego postanowienie o utworzeniu kapitałowego filara emerytalnego zobligowała potrzeba ograniczenia zadłużenia i presja ze strony Banku Światowego.

⁴³⁵ Por. M. Szewczyk-Nadrzewia, Z. Wilimowska, *Fundusze emerytalne na polskim rynku*, Bydgoszcz

niekorzystnymi tendencjami demograficznymi, a jednocześnie – minimalizuje ryzyko inwestycji na rynkach finansowych. Jednak reforma zredukowała znaczenie solidarności międzypokoleniowej oraz ograniczyła wzajemność ubezpieczeniową zastępując ją mechanizmami rynku kapitałowego.

Istotnym założeniem reformy systemu emerytalnego wprowadzonej w 1999 r. był podział ubezpieczonych według kryterium daty urodzenia. Zgodnie z brzmieniem ustawy⁴³⁶, nowe regulacje nie objęły osób, którym do osiągnięcia wieku emerytalnego brakowało 15 lat lub mniej. Osoby te miały nadal uczestniczyć w „starym” powszechnym systemie emerytalnym. Granicą podziału ubezpieczonych był 1 stycznia 1949 r. Ubezpieczeni urodzeni przed tą datą mogli liczyć na emeryturę na zasadach obowiązujących do tej pory, podczas gdy osoby urodzone po 31 grudnia 1948 r. podlegały już nowym regułom. Ustawa ustanowiła jeszcze jedną granicę wieku – 1 stycznia 1969 r. osoby, które urodziły się przed tą datą, a więc do 31.12.1968 r., otrzymały prawo wyboru, czy swoją składkę na ubezpieczenie emerytalne w całości przekażą do ZUS, czy też podzielą ją pomiędzy ZUS i OFE.

Konsekwencją nowej organizacji zabezpieczenia emerytalnego było zmniejszenie składki wpłacanej do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i przekserowanie części środków finansowych do OFE, czyli kapitałowego filara ubezpieczenia społecznego. M. Góra komentuje to następująco: „typowa, najbardziej obecnie popularna metoda reformowania systemów emerytalnych polega na ograniczeniu zakresu funkcjonowania dotychczasowego systemu, przy zachowaniu niezmiennego sposobu jego funkcjonowania, a w zwolnione dzięki temu miejsce wstawienie nowego systemu. Powstaje dzięki temu mieszanka starego i nowego systemu. Oba działają całkowicie odmiennie i tworzą tzw. <filary>”⁴³⁷.

Nowy system emerytalny miał wypełniać sześć fundamentalnych zasad. Ich wdrożenie miało przynieść gwarancję skuteczności funkcjonowania zabezpieczenia ryzyka starości. Te zasady to: zapewnienie jak największego bezpieczeństwa wszystkim Polakom, szansa aby gospodarka sprostała kosztom reformy poprzez możliwość długoterminowego rozkładu obciążenia, szansa na spełnienie zobowiązań zaciągniętych w przeszłości, stabilność systemu, która oznaczałaby niezawodne działanie przez wiele lat, wzięcie pod uwagę nowoczesnych koncepcji organizacji zabezpieczenia emerytalnego oraz jak największa sprawiedliwość systemu i równe traktowanie wszystkich jego uczestników⁴³⁸.

2000, s. 41.

⁴³⁶ Por. Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, dz. cyt.

⁴³⁷ M. Góra, *Koszty, oszczędności oraz efekty zewnętrzne związane z wprowadzeniem nowego systemu emerytalnego*, „Zeszyty BRE Bank – CASE” 2001 nr 57, s. 9.

⁴³⁸ E. Szymkiewicz, *Zmiany w konstrukcji systemu emerytalnego w Polsce*, „Think” 2012 nr 1, s. 4.

Wskazuje się, że jedną z najważniejszych cech, jakie wyróżniały system emerytalny wprowadzony w 1999 r. było przerzucenie ryzyka wysokości świadczenia na ubezpieczonego⁴³⁹, czyli przyszłego świadczeniobiorcę. Takie twierdzenie uzasadnia się tym, że wśród powstających trzech filarów emerytalnych (w tym dwóch obowiązkowych) tylko jeden miał być finansowany metodą repartycyjną. Dodatkowo wprowadzenie formuły zdefiniowanej składki, w miejsce istniejącej do tej pory formuły zdefiniowanego świadczenia, pozwoliło na uzależnienie przyszłego świadczenia od sumy zgromadzonych składek. Taka organizacja miała zmobilizować Polaków do wydłużania okresu aktywności zawodowej, dłuższe opłacanie składek w połączeniu z krótszym okresem pobierania świadczenia oznaczało bowiem możliwość otrzymania wyższej emerytury.

Jednocześnie ustawa⁴⁴⁰ określała warunki nabycia emerytury według zasad wprowadzonych w 1999 r. Podstawowym wymogiem było osiągnięcie wieku: 60 lat dla kobiet i 65 – dla mężczyzn. Natomiast legitymowanie się stażem ubezpieczeniowym w wymiarze: 20 lat dla kobiet i 25 – dla mężczyzn stanowiło przesłankę do nabycia prawa do minimalnej emerytury gwarantowanej.

4.1.2. Koncepcja trzech filarów emerytalnych

4.1.2.1. Pierwszy filar emerytalny

Zważywszy, że skuteczność działania systemu emerytalnego opartego o zasadę repartycyjności uzależniona jest przede wszystkim od dynamicznego rozwoju gospodarczego oraz stałego napływu osób aktywnych zawodowo i opłacających składki, należy zwrócić uwagę na problemy, jakie niosą ze sobą pogarszające się prognozy demograficzne. Głównie z tej przyczyny zdecydowano się na przyjęcie w Polsce systemu ubezpieczenia emerytalnego opartego na połączonych i obowiązkowych metodach: repartycyjnej i kapitałowej. Wynikało to z założenia, że najlepsze efekty zostaną osiągnięte przez dywersyfikację źródeł pochodzenia świadczeń. Obawiano się jednocześnie oparcia całego systemu emerytalnego na formule kapitałowej ze względu na jej nieodporność na wahania rynków finansowych, inflację i zmianę koniunktury gospodarczej. Założono więc, że obowiązkowa, repartycyjna część finansowana metodą repartycyjną zabezpieczy przyszłe dochody emerytów i zagwarantuje wypłatę świadczeń.

⁴³⁹ Por. *Bezpieczeństwo dzięki emeryturze. Raport na temat zakładów emerytalnych oraz sposobu wypłat emerytur z II filara*, Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi, Warszawa 2002, s. 7.

⁴⁴⁰ Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, dz. cyt., art. 23, 24.

Pierwszy filar opera się na zasadzie solidarności międzypokoleniowej, środki na świadczenia obecnych emerytów wypłacane są ze składek osób pracujących. Oznacza to, że nie są one gromadzone i inwestowane, lecz od razu redystrybuowane. W związku z zastosowaniem formuły zdefiniowanej składki sporządzany jest natomiast zapis na koncie ubezpieczonego, w którym oznacza się wysokości poszczególnych wpłat. Ich suma w późniejszym czasie będzie stanowiła podstawę do wyliczenia należnego świadczenia.

Emerytura z pierwszego filara (redystrybucyjnego) i drugiego filara (kapitałowego) w założeniach twórców reformy miała w sumie stanowić tzw. emeryturę bazową, czyli świadczenie w takiej wysokości, jaka powinna gwarantować zaspokojenie podstawowego poziomu potrzeb przyszłego beneficjenta. Społeczny wymiar nowego systemu emerytalnego miał się przejawiać w trzech fundamentalnych zasadach: publicznoprawnym charakterze, przymusowości i powszechności.

Zgodnie z założeniami reformy z 1999 r. składka członków nowego systemu emerytalnego miała być dzielona pomiędzy dwa należące do niego indywidualne konta emerytalne: pierwsze obsługiwane przez fundusz celowy pozostający w dyspozycji ZUS – Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (FUS), a drugie przez prywatne instytucje finansowe – Powszechne Towarzystwa Emerytalne. Stopa zwrotu na pierwszym koncie jest uzależniona od wzrostu gospodarczego, natomiast na drugim koncie – od prosperowania rynków finansowych i sukcesu obranych strategii inwestycyjnych. Suma wszystkich składek zapisanych na kontach ubezpieczonego miała stanowić podstawę obliczenia jego przyszłej emerytury.

Zgodnie z brzmieniem art. 25 i 26 *Ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*⁴⁴¹, świadczenie emerytalne wypłacane z FUS miało być równoważnością kwoty otrzymanej w wyniku podzielenia podstawy jej obliczenia przez średnie dalsze trwanie życia dla osób w wieku równym wiekowi przejścia na emeryturę konkretnego ubezpieczonego. Ustawa wskazuje także, że podstawę obliczenia emerytury stanowić miała kwota równa sumie wpłaconych składek na ubezpieczenie emerytalne z uwzględnieniem waloryzacji kwot zaewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego do końca miesiąca poprzedzającego ten, od którego przysługuje wypłata oraz zwaloryzowanego kapitału początkowego.

Zgodnie z brzmieniem ustawy, wysokość przyszłej emerytury z repartycyjnego filara, miała być warunkowana czterema czynnikami: sumą wpłaconych składek, wskaźnikiem waloryzacji w poszczególnych latach, średnim dalszym trwaniem życia oraz

⁴⁴¹ Por. *Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, dz. cyt.

wielkością zgromadzonego kapitału początkowego. Należy zauważyć, że wysokość świadczenia emerytalnego obliczana jest poprzez podzielenie sumy składek przez, określoną na podstawie tablic, średnią oczekiwaną długość trwania życia. Dlatego można założyć, że zwlekanie przez ubezpieczonego z rozpoczęciem pobierania świadczenia przełoży się na wyższą emeryturę; zgromadzi on bowiem większą sumę składek, które będą dzielone przez mniejszą liczbę miesięcy prognozowanego dalszego trwania życia.

Kapitał początkowy, zgodnie z art. 173 ustawy⁴⁴², ustalony został na dzień 1 stycznia 1999 r., dla ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r., którzy przed dniem wejścia w życie ustawy opłacali składki na ubezpieczenie społeczne lub za których składki opłacali płatnicy składek. Kapitał początkowy to zatem kwota pieniężna, która wskazuje na ogół uprawnień emerytalnych⁴⁴³ ubezpieczonego, który został objęty nowym systemem emerytalnym, a wpłacał składki przed dniem 1 stycznia 1999 r.

Jednocześnie, na podstawie art. 2 ust. 3 *Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych*⁴⁴⁴, gwarantem wypłacalności świadczeń jest państwo. Z tej przyczyny różnica między sumą aktywów wpłacanych składek a wielkością jego zobowiązań jest finansowana z budżetu państwa. Zasada ta zapewnia bezpieczeństwo wypłaty emerytur nawet pomimo niedostatku bieżących przychodów.

Odmienne zasady wprowadzono także dla osób urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r., które nie były członkami OFE, a wiek emerytalny osiągnęły w latach 2009-2013. Zgodnie z założeniami reformy, powinni oni otrzymywać świadczenia składające się z kwoty odpowiadającej określonemu procentowi emerytury wyliczonej według „starej” formuły zdefiniowanego świadczenia i z kwoty odpowiadającej określonemu procentowi emerytury wyliczonej według zasad „nowej” formuły zdefiniowanej składki, mechanizm ten określono jako „emerytura w systemie mieszanym”.

⁴⁴² Por. tamże, art. 17.

⁴⁴³ Por. T. Szumlicz, *Ubezpieczenie społeczne. Teoria dla praktyki*, dz. cyt., s. 11.

⁴⁴⁴ Por. *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych*, dz. cyt., art. 2.

4.1.2.2. Drugi filar emerytalny

Nadrzędnym celem wprowadzenia kapitałowego filara systemu emerytalnego było zastosowanie zasady dywersyfikacji źródeł pochodzenia przyszłych świadczeń. Jego fundamentalną zaletą miała okazać się niezależność od niekorzystnych tendencji demograficznych i duża odporność na zmiany na rynku pracy.

Podstawą funkcjonowania drugiego filara emerytalnego są Otwarte Fundusze Emerytalne, które prowadzą działalność na podstawie ustawy⁴⁴⁵. Podmiotami uprawnionymi do tworzenia i zarządzania funduszami emerytalnymi były Powszechne Towarzystwa Emerytalne. Na podstawie ustawy można zdefiniować „fundusz emerytalny”; jest on masą majątkową wyposażoną w osobowość prawną i powołaną na czas nieograniczony. Jego podstawowym zadaniem jest gromadzenie środków pieniężnych i ich lokowanie z przeznaczeniem na wypłatę członkom funduszu po osiągnięciu przez nich wieku emerytalnego. Fundusz emerytalny powstaje ze składek jego uczestników. Gromadzi i inwestuje środki pieniężne z przeznaczeniem na wypłaty po osiągnięciu przez nich wieku emerytalnego. Każdy członek funduszu ma odrębny, indywidualny rachunek, na który wpłacane są jego aktywa, które następnie przeliczane są na jednostki rozrachunkowe.

Wartość zgromadzonego przez członka OFE kapitału odzwierciedlają przyznane jednostki rozrachunkowe. Przyrost wartości zewidencjonowanych środków może mieć dwa źródła. Pierwszym jest każda nowa składka na ubezpieczenie emerytalne uczestnika OFE, drugim – zysk wynikający z inwestycji aktywów przez fundusz⁴⁴⁶.

Rola, jaką ustawa z 1998 r. przyznała Powszechnym Towarzystwom Emerytalnym i OFE, była niezwykle istotna, zwłaszcza mając na uwadze bezpieczeństwo wypłat i wysokości przyszłych świadczeń emerytalnych. W wyniku nieprawidłowości w zarządzaniu funduszem przyszli świadczeniobiorcy mogą bowiem zostać pozbawieni części oszczędności zgromadzonych w okresie aktywności zawodowej. Dlatego zdecydowano, aby objąć fundusze kontrolą ze strony państwa.

Z uwagi na to, że drugi filar ubezpieczenia emerytalnego stanowić miał element obowiązkowy i powszechny, ubezpieczony, który ze względu na wiek podlegał reformie emerytalnej, nie mógł zrezygnować z członkostwa w kapitałowej części systemu emerytalnego. Decyzyjność uczestnika ograniczała się jedynie do wyboru funduszu, do którego chce przystąpić. Członkostwo w OFE nawiązywało się poprzez zawarcie

⁴⁴⁵ Por. Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r., *O organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych*, (Dz. U. 1997 nr 139 poz. 934), art. 2.

⁴⁴⁶ Por. I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenie społeczne t. 2...*, dz. cyt., s. 166.

umowy z funduszem, który nie mógł odmówić uczestnictwa ubezpieczonemu podlegającemu nowym zasadom i wyrażającemu chęć przystąpienia.

Obowiązkowe członkostwo oznaczało przymus zapisania się do OFE. Nowe reguły wskazywały, że w przypadku braku wyboru, ubezpieczony musiał zostać skierowany do konkretnego funduszu na podstawie losowania. *Ustawa o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych* (art. 84) umożliwiała natomiast uczestnikom zmianę OFE, jedynym warunkiem był obowiązek poinformowania o transferze dotychczasowy fundusz.

Ustawa wprowadziła także regulacje, które umożliwiają uczestnikom OFE kontrolę działalności funduszu emerytalnego i okresowy monitoring aktywów. Na podstawie art. 191⁴⁴⁷ tej ustawy nałożono na OFE obowiązek doręczania ubezpieczonym, w regularnych odstępach czasu, pisemnej informacji o aktywach zgromadzonych na rachunku. Jednym z zadań funduszu jest także informowanie o wynikach działalności lokacyjnej. Obowiązek ten umożliwia kontrolę efektywności inwestycyjnej OFE, a w razie niekorzystnego rozrachunku może stanowić przesłankę do zmiany funduszu.

Postanowiono również, że środki pieniężne gromadzone na koncie w OFE będą należały do małżeńskiej wspólnoty majątkowej. Na podstawie ustawy⁴⁴⁸ przyjęto, że w przypadku śmierci uczestnika funduszu, połowa środków miała zostać przekazana w ramach wypłaty transferowej na rachunek małżonka⁴⁴⁹. Pozostałymi środkami członek OFE mógł dysponować swobodnie, wskazując osobę lub osoby, na rzecz których miała nastąpić wypłata. W przypadku niewskazania takich osób, aktywa te podległy zasadom dziedziczenia, a fundusz miał obowiązek przekazania tych środków spadkobiercom.

Pomimo tego, że PTE powstały jako instytucje prywatne i sposób lokowania środków zgromadzonych na kontach uczestników zależy od ich polityki inwestycyjnej, to w pewnych kwestiach ich działanie uzależnione jest od państwa i regulacji zawartych w ustawie. Podstawową kwestią jest wysokość składki, którą osoby ubezpieczone przekazują do OFE – jej poziom podlega unormowaniu ustawowemu.

Dodatkowym obszarem, w którym da się zauważyć oddziaływanie państwa w działalność OFE, jest ochrona przed ryzykiem braku wzrostu lub wystąpienia szkody w funduszu. Zgodnie z art. 175 i n. Ustawy⁴⁵⁰, w razie wystąpienia niedoboru w OFE, pokrywane są one z aktywów zgromadzonych na rachunku dodatkowym oraz środków własnych PTE. Jeśli braki nie zostaną w całości pokryte, zobowiązany do dopłat jest

⁴⁴⁷ Por. *Ustawa o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych*, dz. cyt.

⁴⁴⁸ Por. tamże, art.126 i n.

⁴⁴⁹ W sytuacji, gdy małżonek zmarłego członka OFE nie posiada indywidualnego konta, rachunek jest zakładany automatycznie, należy to do obowiązków OFE.

⁴⁵⁰ Por. *Ustawa o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych*, dz. cyt., s. 175 i n.

Fundusz Gwarancyjny, a w następnej kolejności – Skarb Państwa.

Poza regulacją wysokości składek, do sfery oddziaływania państwa należy także ustawowe ukształtowanie kierunków i poziomu lokowania aktywów zgromadzonych na rachunkach uczestników. Uzasadnieniem dla wprowadzenia takich regulacji było zniwelowanie (i tak wysokiego) ryzyka, które wynika z funkcjonowania rynków kapitałowych. Z tej przyczyny wprowadzono obowiązek inwestowania części środków w bezpieczniejsze produkty, takie jak obligacje Skarbu Państwa, czy lokaty bankowe. Takie rozwiązania miały przyczynić się do zwiększenia bezpieczeństwa aktywów i miały zmniejszyć ryzyko ewentualnej utraty zgromadzonego kapitału.

Jednym z uzasadnień potwierdzających celowość wprowadzenia kapitałowej formuły finansowania emerytur był także jej pozytywny wpływ na kondycję rynków finansowych. Twórcy reformy zapewniali bowiem, że fundusze emerytalne, które będą zobligowane do lokowania środków zgromadzonych na kontach osób ubezpieczonych w instrumenty finansowe, przyczynią się do zwiększenia popytu oraz będą pozytywnym bodźcem do szybkiego rozwoju spółek, zwłaszcza poprzez zapewnienie przyływu kapitału. Zabiegi te miały być także impulsem do pobudzenia całej gospodarki. Dlatego bardzo często wskazuje się, że nakazanie funduszom inwestowania w papiery wartościowe Skarbu Państwa⁴⁵¹ nie ma uzasadnienia i powoduje bezowocne obracanie pieniędzmi z budżetu państwa do funduszy i z powrotem.

Jednakże wprowadzając w 1999 r. system mieszany i ustalając obowiązkowy podział składki pomiędzy FUS i OFE nie dokonano dokładnego rozważenia i rozrachunku skutków, jakie dla budżetu państwa mogło przynieść powstanie kapitałowego filara emerytalnego. Pomimo zmniejszenia wpływów FUS, które wynikało z przekazywania części składki do OFE, odpowiedzialność za wypłatę świadczeń i uzupełnianie braków finansowych systemu emerytalnego nadal spoczywała na budżecie państwa. Dodatkowo zmniejszeniu uległy też realne środki zgromadzone przez osoby ubezpieczone. Było to konsekwencją bardzo wysokich opłat pobieranych przez fundusze w zamian za zarządzanie rachunkiem członka i dodatkowych należności w postaci określonego procenta od każdej wpłaconej składki. Z tej przyczyny środki wpłacane do OFE na indywidualne konto nie pokrywały się z kwotami, które księgowano na rachunkach osób ubezpieczonych.

⁴⁵¹ Tak np. M. Góra, *System emerytalny*, dz. cyt., s. 196.

4.1.2.3. Trzeci filar emerytalny

Zgodnie z wprowadzoną w życie w 1999 r. koncepcją filarowej organizacji systemu emerytalnego, miał on się składać z dwóch filarów obowiązkowych oraz trzeciego filara o charakterze dobrowolnym. Stworzenie uzupełniającej formy oszczędzania na przyszłą emeryturę miało przyczynić się do wzrostu wysokości świadczeń i spowodować zwiększenie stopy zastąpienia w odniesieniu do ostatnio osiąganego wynagrodzenia.

W myśl reformy emerytalnej na trzeci filar ubezpieczenia miały się składać grupowe formy oszczędzania, czyli Pracownicze Programy Emerytalne oraz dwie formy indywidualnego oszczędzania – Indywidualne Konta Emerytalne i Indywidualne Konta Zabezpieczenia Emerytalnego.

Jednakże pomimo powstania różnych instrumentów umożliwiających oszczędzanie w ramach trzeciego filara ta forma lokowania aktywów od początku jej istnienia nie cieszyła się popularnością wśród Polaków. Choć wiele mówiło się o trudnej sytuacji FUS, kryzysie demograficznym oraz przypuszczalnie zdecydowanie niższych świadczeniach emerytalnych w przyszłości, jako powód zaniechania oszczędzania na przyszłą emeryturę uznaje się brak świadomości społecznej odnośnie do wagi dodatkowego oszczędzania.

Wprawdzie Polacy często deklarują przecucie, że ich przyszłe świadczenie emerytalne nie będzie wystarczającym źródłem dochodu i że jego wysokość będzie niższa w porównaniu do ostatniego wynagrodzenia, to skłonność do podjęcia dodatkowego oszczędzania na emeryturę jest znikoma. W badaniach przeprowadzonych nieco ponad dziesięć lat po wprowadzeniu w życie reformy emerytalnej⁴⁵², jedynie 13 proc. osób w wieku aktywności zawodowej deklarowało, że oszczędza na przyszłą emeryturę. Natomiast zaledwie ok. 7 proc. osób zdecydowało się na wybór trzeciego filara jako formy zabezpieczenia finansowego na przyszłość.

Zasady tworzenia oraz funkcjonowania Pracowniczych Programów Emerytalnych (dalej: PPE), a także warunki, jakie powinny spełniać programy wynikają z Ustawy z 22 sierpnia 1997 r., *o pracowniczych programach emerytalnych*⁴⁵³. Akt prawny wskazuje, że PPE jest formą dobrowolnego, grupowego oszczędzania na emeryturę, organizowaną przez pracodawcę przy współudziale pracowników. Składka na podstawowym poziomie finansowana jest przez pracodawcę, ale pracownik mógł zgłosić chęć wnoszenia składki

⁴⁵² Por. *WHO methods and data sources for global causes of death 2000-2011*, World Health Organization, http://www.who.int/healthinfo/statistics/GHE_TR2013-3_COD_Methods_Final.pdf, (dostęp: 28.04.2018).

⁴⁵³ Dz.U. 1997 nr 139 poz. 932, art. 3, 4.

dotatkowej, potrącanej z wynagrodzenia.

Projekt powołania możliwości oszczędzania na przyszłą emeryturę w PPE powstał jako jedna z najkorzystniejszych instrumentów w ramach trzeciego filara emerytalnego. Jednymi z zalet tego rozwiązania są systematyczność odkładania środków oraz preferencyjne zwolnienie przyszłych wypłat z podatku dochodowego od osób fizycznych. Wypłaty te następują na rzecz uczestnika programu lub osoby uprawnionej – w razie jego śmierci. Zgodnie z wnioskiem ubezpieczonego przybierają formę jednorazowego lub ratalnego świadczenia i mogą nastąpić z chwilą osiągnięcia 60 roku życia lub gdy pracownik uzyska wcześniejsze uprawnienia emerytalne. W przypadku gdy wniosek nie zostanie złożony, wypłaty dokonywane są po ukończeniu 70 roku życia.

Dodatkowo PPE przynosi również korzyść dla pracodawców, bowiem ustawa przewidziała możliwość zaliczenia wydatków związanych z utworzeniem i funkcjonowaniem PPE w koszty uzyskania przychodu. Innymi słowy opłacane składki, a także inne opłaty dodatkowe, obniżają zobowiązanie pracodawcy względem Urzędu Skarbowego (art. 22, 26 i n. ustawy).

PPE należą do trzeciego filara emerytalnego, są one instrumentem uzupełniającym bazową emeryturę pochodzącą z pierwszego i drugiego filara. Nie stanowią one części ubezpieczenia społecznego, ale są elementem nieprzymusowych ubezpieczeń gospodarczych (prywatnych)⁴⁵⁴. Dobrowolność ta oznacza przede wszystkim swobodę decydowania pracodawcy o utworzeniu programu, jednocześnie odnosi się ona także do postanowienia pracownika o przystąpieniu do PPE. Ustawa nie wprowadza bowiem obligatoryjnego uczestnictwa w programie utworzonym przez przedsiębiorcę.

Innymi formami gromadzenia oszczędności emerytalnych, które powstały podczas reformy systemu z 1999 r., były Indywidualne Konta Emerytalne (dalej: IKE), a także Indywidualne Konta Zabezpieczenia Emerytalnego (dalej: IKZE). Oba należą do trzeciego dobrowolnego filara emerytalnego. Ich działalność oraz zasady powstawania określa *Ustawa o indywidualnych kontach emerytalnych oraz indywidualnych kontach zabezpieczenia emerytalnego*⁴⁵⁵. Podstawową cechą, która odróżnia je od PPE jest możliwość oszczędzania w ramach IKE i IKZE przez każdą osobę fizyczną, która ukończyła 16 rok życia, a nie wyłącznie przez pracownika zatrudnionego w danym przedsiębiorstwie. Osobę, która gromadzi środki w ramach tych kont nazywa się „oszczędzającym”. Kolejną istotną różnicą jest podmiot prowadzący, w IKE i IKZE nie jest to pracodawca, lecz instytucja finansowa (fundusz inwestycyjny, dobrowolny fundusz

⁴⁵⁴ Por. I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenie emerytalne. Trzy filary*, Warszawa 2001, s. 219.

⁴⁵⁵ Por. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r., Dz. U. 2004 nr 116 poz. 1205.

emerytalny, podmiot prowadzącym działalność maklerską, zakład ubezpieczeń, bank).

Ustawa wskazuje (art. 2), że oba konta są kapitałową formą oszczędzania na przyszłą emeryturę i zarządzane są prywatnie. Stanowią one wyodrębniony zapis w rejestrze uczestników lub rachunek papierów wartościowych. Zarówno IKE, jak i IKZE mogą być prowadzone wyłącznie dla jednego oszczędzającego i w związku z ich indywidualnym charakterem nie ma możliwości, aby gromadzić na nich środki wspólnie, np. przez małżonków.

Środki zgromadzone na kontach zwolnione są od podatku od zysków kapitałowych, a oszczędzający w IKZE mają prawo do odliczenia od dochodu każdorazowych wpłat. Ponadto oszczędności z obu instrumentów inwestycyjnych podlegają dziedziczeniu – w razie, gdyby oszczędzający nie wskazał osoby uprawnionej do otrzymania kwoty zgromadzonej na IKE lub IKZE (art. 11).

Ustawa określała również maksymalny limit wpłat na obie formy oszczędzania. Na IKE roczny limit wpłat nie mógł przekroczyć trzykrotności przeciętnego prognozowanego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej na dany rok (art. 13). Odpowiednio wpłaty na IKZE nie mogły przekroczyć 1,2-krotności tej kwoty (art. 13a).

Ustawa stanowi (art. 34 i n.), że wypłata środków zgromadzonych na IKE następuje na wniosek ubezpieczonego, po osiągnięciu przez niego 60 roku życia lub po nabyciu wcześniejszych uprawnień emerytalnych, ukończeniu 55 lat i spełnieniu dodatkowych warunków lub po śmierci oszczędzającego – na wniosek osoby uprawnionej. Oszczędzający na może również zakończyć oszczędzanie w dowolnym momencie i wycofać zgromadzone środki w całości lub części, jednak wówczas musi się liczyć z obowiązkiem opłaty podatku od dochodów kapitałowych, w wysokości 19 proc. (tak jak w przypadku innych lokat).

Nie można zaprzeczyć, że idea powołania trzeciego filara emerytalnego jest koncepcją słuszną. Bazowa emerytura pochodząca z przymusowych części systemu może bowiem okazać się niewystarczająca na pokrycie wszystkich potrzeb osób starszych. Jednakże niskie uczestnictwo w poszczególnych produktach oferowanych w ramach trzeciego filara każe się zastanowić nad powodem pasywności Polaków w obszarze troski o dochody na okres starości. Poza brakiem środków materialnych na dodatkowe oszczędzanie, jedną z ważniejszych przyczyn jest brak świadomości Polaków w zakresie organizacji systemu emerytalnego, działania różnych produktów finansowych, a także zasad i konieczności długoterminowego oszczędzania.

Dodatkowo można także wskazać na zbyt skomplikowaną konstrukcję form oferowanych w ramach trzeciego filara lub niewielkie zachęty skłaniające do

wcześniejszego oszczędzania. Dlatego, w związku z małym zainteresowaniem, co jakiś czas powraca debata nad kierunkami zmian funkcjonowanie trzeciego filara. Dyskutuje się przede wszystkim kwestię rozszerzenia pakietu produktów finansowych oferowanych w ramach dobrowolnej części systemu, a także zwiększenie korzyści podatkowych, które wiązałyby się z członkostwem i podjęciem oszczędzania na przyszłą emeryturę.

4.1.3. Próba oceny reformy z 1999 r.

Wdrożenie rozwiązań mieszanego systemu emerytalnego w Polsce przyniosło szereg różnorodnych konsekwencji, zarówno w dziedzinie gospodarki jak i oddziaływania w sferze publicznej. Bardzo różnie były one też oceniane przez ekspertów. Józefina Hrynkiewicz⁴⁵⁶ wyróżniła kilka następstw reformy wprowadzonej w 1999 r. Wśród nich najważniejsze i najbardziej dotkliwe okazały się koszty ekonomiczne wynikające z jednoczesnego utrzymywania dwóch systemów emerytalnych: „starego” repartycyjnego, na podstawie którego nadal wypłacane były świadczenia oraz „nowego” o mieszanej formule, która wiązała się z koniecznością przekazywania części składek osób ubezpieczonych do instytucji kapitałowych tworzących drugi filar. Takie okoliczności oznaczały wzrost zobowiązań Funduszu Emerytalnego przy jednoczesnym zmniejszeniu dostępnych środków finansowych. Dlatego wskazuje się, że funkcjonowanie kapitałowego systemu emerytalnego powoduje zwiększenie długu publicznego i szybkie pogorszenie kondycji finansów publicznych, a to w przyszłości może wpłynąć na znaczne zmniejszenie wypłacanych świadczeń emerytalnych. Ustawa nie zlikwidowała nadto problemu „starego” i „nowego” portfela emerytalnego, ale wprowadziła dodatkowe rozróżnienie ubezpieczonych ze względu na wiek, dzieląc ich na trzy grupy w zależności od daty urodzenia. Zgodnie z reformą, wbrew zasadzie równego traktowania wszystkich ubezpieczonych, powstały zatem trzy różne mechanizmy ustalenia prawa do świadczenia emerytalnego i jego wysokości. Najważniejszym kosztem społecznym przedmiotowej reformy był rozkład zabezpieczenia emerytalnego opartego o zasadę sprawiedliwości społecznej i solidarności. Nowe zasady dotyczące ubezpieczenia spowodowały również zanegowanie praw nabytych uprzednio przez ubezpieczonych. Dla części osób opłacających składki w trakcie trwania okresu ubezpieczeniowego zmieniły się przesłanki uprawniające do otrzymania świadczenia, a także regulacje dotyczące mechanizmu obliczenia wysokości przyszłej emerytury. Do politycznych kosztów nowej reformy zalicza

⁴⁵⁶ Por. J. Hrynkiewicz, dz. cyt., s. 24-25.

się przede wszystkim naruszenie przepisów ustawy zasadniczej, tj. art. 20 Konstytucji RP o wolności działalności gospodarczej oraz art. 67 o zabezpieczeniu społecznym.

Oceny ekspertów pojawiały się również po wdrożeniu „nowego” systemu emerytalnego. Wielu z nich, już kilka lat później wyrażało negatywną opinię na temat konstrukcji i funkcjonowania drugiego filara. Ryszard Bugaj wyrażając swój pogląd na temat OFE wskazał, że ich największą wadą było przyznanie uprzywilejowanej pozycji prywatnym ubezpieczycielom, którzy w zamian za obracanie oszczędnościami Polaków pobierali nieproporcjonalnie wysokie opłaty. Dodatkowo podkreślił niepewność przyszłego świadczenia wypłacanego z OFE, bowiem jest ono uzależnione od kondycji rynku kapitałowego, który nie wykazuje stabilności, więc i nie daje gwarancji wypłaty emerytur adekwatnych do sumy opłaconych składek. Dlatego w związku z ryzykiem niestabilności oraz skutkami niedających się przewidzieć spadków na giełdzie, zagrożone są wypłaty przyszłych świadczeń. W przeciwieństwie do OFE, emerytury pochodzące z pierwszego filara przyjmą w przyszłości wysokość, którą łatwiej przewidzieć. Oczywiście jest ona uzależniona od stabilności państwa, jednak formuła ta jest bez wątpienia bezpieczniejsza⁴⁵⁷.

Zdecydowaną przeciwniczką obowiązkowego filara kapitałowego jest Leokadia Oręziak. W jej opinii wprowadzenie takiego rozwiązania miało konsekwencje w postaci zwiększenia długu publicznego (który wynika z przekazywania części składki do OFE) i znacznego obniżenia przyszłych świadczeń z uwagi na spadek stopy zastąpienia. Dodatkowo zajmuje ona również negatywne stanowisko w odniesieniu do wprowadzonej w 1999 r. formuły zdefiniowanej składki. W jej mniemaniu taki mechanizm stanowi naruszenie podstawowej zasady, jaką powinno kierować się zabezpieczenie ryzyka starości, czyli solidarności oraz odebranie mu charakteru społecznego⁴⁵⁸. Jednocześnie strategię

⁴⁵⁷ Por. R. Bugaj, *Wypłatywanie ubezpieczeń społecznych z OFE*, <https://www.rp.pl/arttykul/604304-Bugaj--Wypłatywanie-ubezpieczen-spoecznych-z-OFE.html>, (dostęp: 11.01.2019). Autor wskazuje, że „Zmiany wprowadzone w 1999 roku, a uchwalone – co dedykuję posłom SLD – w roku 1997, są wyjątkowo niefortunne. Nie polegały one na tym, by system ubezpieczeń społecznych uzupełnić o system ubezpieczeń komercyjnych. Sednem zmian było pomieszanie obu systemów. Doprowadziło to do ustanowienia rozbudowanych przywilejów dla prywatnych ubezpieczycieli. Grupa podmiotów (w przytłaczającej większości zagranicznych) uzyskała rodzaj zbiorowego monopolu na przejmowanie bardzo dużej części składki ubezpieczeniowej i pobieranie gigantycznych potrąceń z tej składki (początkowo nawet 10 proc!). Ustanowiony został system, w którym – w praktyce – PTE zarabiają wiele, nawet gdy ubezpieczeni dużo tracą (tak było w 2009 r.). (...) Nie oznacza to, że zabezpieczenie na starość nie powinno mieć członu komercyjno-rynkowego. Na pewno powinien on istnieć i zyskiwać na znaczeniu, ale jego wspieranie nie powinno prowadzić ani do demontażu ubezpieczeń społecznych, ani do budowania uprzywilejowanego systemu dla prywatnych ubezpieczycieli. Ubezpieczenia komercyjno-rynkowe powinny być dobrowolne, co nie wyklucza zachęt podatkowych”.

⁴⁵⁸ Na ograniczenie społecznego charakteru i przyjęcie indywidualizacji systemu ubezpieczenia społecznego wskazuje również Gertruda Uścińska. Por. G. Uścińska, *Uprawnienia społeczne rodziny. Wybrane aspekty*, w: W. Pasierbek, A. Budzanowska, *Polonia restituta. Dekalog dla Polski w 100-ecie odzyskania niepodległości*, Kraków 2019, s. 62-64.

inwestycyjne PTE, które zmierzają do inwestowania oszczędności Polaków na giełdzie w akcje wybranych tylko spółek są przejawem nierównego dostępu do finansowania i naruszeniem zasad konkurencji na rynku⁴⁵⁹.

Urszula Kalina-Prasznic wyraziła natomiast opinię, że system emerytalny wprowadzony w 1999 r. zminimalizuje tradycyjne założenia społecznego ubezpieczenia społecznego, czyli zasadę solidarności międzypokoleniowej oraz współodpowiedzialności podmiotów publicznych za realizację zabezpieczenia ryzyka starości. Te tradycyjne wartości zostały zastąpione mechanizmem ograniczenia roli państwa w gospodarce⁴⁶⁰.

Z kolei Adam Leszczyński wskazuje na pozorność przekonania o bezpieczeństwie, stabilności i trwałości systemów emerytalnych. Należy bowiem pamiętać, że wypłata przyszłych emerytur w największym stopniu zależy od regularnego wypełniania zobowiązań przez państwo – gwaranta świadczeń⁴⁶¹.

Oczywiście w debacie nad kształtem „nowego” systemu emerytalnego nie brakowało też przychylnych opinii i głosów aprobujących wprowadzenie obowiązkowego kapitałowego systemu emerytalnego. Oczywistym jest, że repartycyjny system jest bardziej narażony na ryzyko demograficzne i polityczne, natomiast kapitałowy – na ryzyko inwestycyjne i nagły spadek wartości zgromadzonego kapitału. Dlatego twórcy reformy⁴⁶² postulując stworzenie mieszanego systemu emerytalnego liczyli na ograniczenie każdego z wymienionych zagrożeń. Miał temu służyć podział składki pomiędzy część repartycyjną i kapitałową wielofilarowego systemu. Taka organizacja miała minimalizować słabe strony i maksymalizować pozytywne aspekty obu sposobów finansowania systemu emerytalnego. Jednocześnie takie rozwiązanie miało być bardziej stabilne i bezpieczne niż oparcie wyłącznie na formule repartycyjnej lub kapitałowej. Proces ten odzwierciedlało hasło

⁴⁵⁹ Por. L. Oręziak, *OFE zasługują na całkowitą likwidację*, <http://krytykapolityczna.pl/gospodarka/oreziak-ofe-zasluguja-na-calkowita-likwidacje/>, (dostęp: 10.01.2019). Autorka wskazuje ponadto, że: „Oceniając inwestycje OFE w akcje, podobnie jak w inne instrumenty finansowe, należy podkreślić, że są one realizowane faktycznie kosztem ogromnego zadłużania państwa. (...) obrońcy OFE wmawiają nam: zadłużajcie się teraz, to będzie wam łatwiej wypłacać emerytury w przyszłości. Liczą na bezmyślność Polaków. (...) Zaciągać dług dziś, by gromadzić rezerwy na jutro? To absurd, ale tak właśnie działa mechanizm OFE. A przecież na rynkach kapitałowych koszt długu jest zawsze wyższy niż oprocentowanie nawet najlepszej lokaty!”

⁴⁶⁰ Por. U. Kalina-Prasznic, *Społeczne zabezpieczenie emerytalne pracowników...*, dz. cyt., s. 153.

⁴⁶¹ Por. A. Leszczyński, *Prywatne czy państwowe – i tak wszyscy jedziemy na tym samym wózku*, http://wyborcza.pl/1,76842,9057369,Leszczynski_Prywatne_czy_panstwowe___i_tak_wszyscy.html#ix_zz1DO5tEz4T, (dostęp: 09.01.2019). Autor wskazuje, że: „Tak jak XIX-wieczna solidarność narodowa była ideologiczną fikcją, tak samo współczesną ideologiczną fikcją jest przekonanie, że prywatne jest bardziej trwałe niż państwowe i że system emerytalny oparty na kontrakcie zawartym przez obywatela z prywatną instytucją jest bardziej bezpieczny niż system oparty na kontrakcie zawartym przez obywatela z państwem. To złudzenie niebezpieczne, bo daje iluzję bezpieczeństwa. Tymczasem kiedy państwo polskie z jakiegoś powodu przestanie regulować swoje zobowiązania, o emeryturze i tak będę mógł zapomnieć.”

⁴⁶² Por. A. Chłoń, M. Góra, M. Rutkowski, *Shaping pension reform in Poland: Security Through Diversity*, „Social Protection Discussion Paper Series” 1999 nr 9923, s. 18.

przyświecające reformie – „Bezpieczeństwo dzięki różnorodności”. Oba filary miały wzajemnie się uzupełniać, a świadczenie pochodzące z dwóch źródeł miało w przyszłości osiągnąć satysfakcjonującą wysokość. Dodatkowo początkowym założeniem było stopniowe rozszerzanie kapitałowego filara emerytalnego poprzez podnoszenie składki, która byłaby przekazywana do OFE. Jej docelowa wysokość miała wynosić 9 proc. Składka, która pozostawałaby w pierwszym filarze miała wtedy równą wysokość.

Wśród przeciwników OFE bardzo często pojawia się argument dotyczący wysokich opłat pobieranych przez PTE od każdej składki oraz za zarządzanie aktywami uczestnika. Jednak należy zauważyć, że wysokość tych stawek jest uregulowana w drodze ustawy. Dlatego jedynie od politycznej decyzji i procesu legislacyjnego uzależnione jest ewentualne obniżenie obciążeń, które zobowiązany jest ponieść ubezpieczony.

Twórcy reformy emerytalnej nie uregulowali od początku kwestii maksymalnej wysokości opłat pobieranych przez PTE za zarządzanie OFE. Dlatego początkowo należność od każdej wpłacanej przez ubezpieczonego składki osiągała gigantyczną wartość około 10 proc. Odpowiednie regulacje ograniczające maksymalną opłatę pobieraną przez OFE uchwalono dopiero 27 sierpnia 2003 r.⁴⁶³ Zgodnie z art. 6 ustawy zmieniającej w okresie od dnia 1 kwietnia 2004 r. do 31 grudnia 2013 r. opłaty mogły polegać wyłącznie na potrąceniu określonej procentowo kwoty pochodzącej z wpłacanych do OFE składek. Wysokość należności określał statut, a jej pobranie powinno nastąpić przed przeliczeniem składki na jednostki rozrachunkowe. Dodatkowo ustawa określała maksymalne stawki procentowe, które miały być stopniowo obniżane. Miały one wynosić: 7 proc. kwoty składek w latach 2004 – 2010, 6,125 proc. w roku 2011, 5,25 proc. w roku 2012 r., 4,375 proc. w roku 2013. Opłaty miały zostać obniżone do 3,5 proc. w 2014 roku. Obecnie OFE może pobierać opłaty nie większe niż 1,75 proc. Obniżona została także opłata za zarządzanie przez OFE aktywami z poziomu 0,05 proc. do 0,045 proc. aktywów w skali miesiąca.

⁴⁶³ Por. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2003 r. o zmianie ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych oraz innych ustaw, Dz.U. 2003 nr 170 poz. 1651.

4.1.4. Dalsze zmiany w latach 2011-2017

4.1.4.1. Wiek emerytalny

Nabycie uprawnień do otrzymania emerytury jest prawem, a nie obowiązkiem osoby ubezpieczonej. Osiągnięcie określonego ustawą wieku jest jednym z najważniejszych czynników, od których uzależnia się to uprawnienie. Na prawo do świadczeń wpłynąć może także płeć (ze względu na różnice w wysokości wieku emerytalnego), a także odpowiednio wysoki staż pracy, a nawet wykonywany zawód oraz warunki świadczenia pracy.

Od początku lat dziewięćdziesiątych coraz wyraźniej zauważalne są zaburzenia równowagi pomiędzy ludnością w wieku produkcyjnym i poprodukcyjnym. Powoduje je stałe wydłużanie się średniego przewidywanego trwania życia, a także wyjątkowo niekorzystna (określana kryzysem) sytuacja demograficzna, która wynika przede wszystkim ze spadku liczby urodzeń. Negatywne konsekwencje takich uwarunkowań dostrzegalne są zwłaszcza na rynku pracy oraz w funkcjonowaniu systemu zabezpieczenia społecznego. W związku z tym podejmowane są działania, które zmierzają do złagodzenia wpływu tego zjawiska. Jednym z rozwiązań jest podniesienie i zrównanie ustawowego wieku uprawniającego do otrzymania emerytury dla kobiet i mężczyzn.

Jednocześnie należy wskazać, że ustanawiając podstawowy, ustawowy wiek emerytalny powinno się wziąć pod uwagę cztery uwarunkowania: czynnik zabezpieczenia, wysługi, zatrudnienia i kosztów. W pierwszym z nich chodzi o psychofizyczne uwarunkowania, które uniemożliwiają podjęcie pracy, w drugim – o odpowiednią równowagę między okresem aktywności i bierności zawodowej. Czynnik zatrudnienia każe wziąć pod uwagę obecną sytuację na rynku pracy, natomiast uwarunkowanie kosztów wskazuje na obciążenie systemu emerytalnego aktualnymi świadczeniami⁴⁶⁴.

Wiek emerytalny w „starym” systemie był zróżnicowany dla obu płci. Wynosił on 60 lat dla kobiet oraz 65 lat dla mężczyzn. Zgodnie z reformą uchwaloną w 1998 r. utrzymano go na takim samym poziomie. Jednak z uwagi na pogarszającą się sytuację demograficzną, która mocno oddziaływała na stan finansowy FUS, w 2013 r. zdecydowano się na podwyższenie wieku emerytalnego dla obu płci do 67 lat⁴⁶⁵.

⁴⁶⁴ Por. J. Piotrowski, *Zabezpieczenie społeczne...*, dz. cyt., s. 121–128.

⁴⁶⁵ Wcześniej podniesienie wieku emerytalnego kobiet i wyrównanie go dla obu płci postulował wicepremier Jerzy Hausner. W dniu 23 września 2003 r., w dokumencie pt. „Program uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych”, zwanym Planem Hausnera, przedstawione zostały propozycje reform, które miały zmniejszyć obciążenia finansowe i wydatki budżetu państwa do systemu ubezpieczenia społecznego. Jednym z fundamentalnych elementów planu było właśnie stopniowe zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Poza tym zakładał on jeszcze zniesienie świadczeń

Dla zobrazowania uwarunkowań demograficznych, które skłoniły rząd do podjęcia trudnej i niepopularnej decyzji o podniesieniu wieku emerytalnego należy wskazać na badania GUS dotyczące emerytów i rencistów w Polsce. W 2013 r. świadczenia emerytalne i rentowe pobierało miesięcznie 8 951,8 tys. osób, była to wartość o 0,5 proc. mniejsza niż w roku poprzednim. Natomiast emerytury z pozarolniczego systemu ubezpieczenia społecznego przeciętnie miesięcznie pobierało 5 244,0 tys. osób, była to wartość o 0,2 proc. większa niż w 2012 r. Przeciętna miesięczna liczba emerytów otrzymujących świadczenia z ZUS wyniosła 4 963,9 tys. osób, czyli o 0,1 proc. więcej w porównaniu do roku poprzedniego. Świadczenia z Ministerstwa Obrony Narodowej średnio miesięcznie pobierało 111,0 tys. emerytów (był to wzrost o 2,3 proc.), a wśród świadczeniobiorców z Ministerstwa Sprawiedliwości było 23,2 tys. (wzrost o 4,2 proc.). Przeciętna miesięczna liczba emerytów otrzymujących świadczenia emerytalne z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych wyniosła 145,9 tys. osób (wzrost o 3,2 proc.)⁴⁶⁶.

Nowelizacja, która została uchwalona 11 maja 2012 r. i weszła w życie 1 stycznia 2013 r. zmieniła treść art. 24 *Ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*⁴⁶⁷. Nowe zasady dotyczyły przesunięcia granicy wieku emerytalnego do 67 lat dla obu płci, jednakże stopniowo i w różnych terminach. Zgodnie z ustawą podwyższenie wieku emerytalnego dla mężczyzn miało zostać zakończone w roku 2020, natomiast dla kobiet – w 2040 r. W porównaniu do poprzednich uregulowań, mężczyźni mogliby zatem uzyskać prawo do pełnego świadczenia emerytalnego 2 lata później, a kobiety – aż o 7 lat później. Nowe zasady dotyczące wieku emerytalnego, które uchwalone zostały w 2012 r., stworzone były zgodnie z zasadą, że im krótszy okres pozostałby do ustawowego wieku emerytalnego, tym niższy byłby nowy wiek emerytalny.

Na podstawie znowelizowanego art. 24 wyżej wymienionej ustawy, minimalny wiek emerytalny dla kobiet urodzonych po 31 grudnia 1948 r. miał być progresywnie podnoszony. Przyjęto zatem kryterium wieku. Uwzględniony miał być dzień urodzenia – wiek emerytalny po każdym kwartale miał być zwiększany o 1 miesiąc, np.: dla kobiet urodzonych do dnia 31 grudnia 1952 r. wynosiłby co najmniej 60 lat, od dnia 1 stycznia 1953 r. do dnia 31 marca 1953 r. – 60 lat i 1 miesiąc, od dnia 1 kwietnia 1953 r. do dnia 30 czerwca 1953 r. wynosiłby 60 lat i 2 miesiące, natomiast dla kobiet urodzonych po dniu 30

przedemerytalnych, zdecydowane ograniczenie możliwości przechodzenia na wcześniejsze emerytury, zmiany w KRUS. Por. M. Duszczyk, M. Lesińska, K. Matuszczyk, *Upolitycznienie kwestii demograficznej (starzenia się ludności) w Polsce*, Ośrodek badań nad migracjami, Warszawa 2015, s. 15.

⁴⁶⁶ Por. *Emerytury i renty w 2013 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2014, s. 21.

⁴⁶⁷ Por. Ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2012 poz. 637.

września 1973 r. wynosiłby co najmniej 67 lat. Wiek emerytalny dla mężczyzn również miał stopniowo wzrastać. Dla mężczyzn urodzonych np. do dnia 1 stycznia 1949 r. miał wynosić co najmniej 65 lat i 5 miesięcy, od dnia 1 kwietnia 1949 r. do dnia 30 czerwca 1949 r. wynosiłby 65 lat i 6 miesięcy, od dnia 1 lipca 1949 r. do dnia 30 września 1949 r. wynosiłby 65 lat i 7 miesięcy, natomiast po dniu 30 września 1953 r. – co najmniej 67 lat⁴⁶⁸.

Uzasadnieniem dla obowiązywania zróżnicowanego wieku emerytalnego dla obu płci było ograniczenie obciążenia kobiet podwójną rolą w życiu zawodowym i rodzinnym. Dodatkowo takie regulacje przyjmuje się jako odzwierciedlenie tezy o słabszej konstrukcji psychofizycznej kobiet, które w zaawansowanym wieku mogą sobie gorzej radzić w życiu zawodowym⁴⁶⁹. Sąd Najwyższy wielokrotnie podejmował zagadnienie wieku emerytalnego. Uzasadniając jego zróżnicowanie dla obu płci wyjaśnił, że „w polskim systemie prawne zróżnicowanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn wynika ze stosowania tzw. uprzywilejowania wyrównawczego kobiet i ma wielorakie uzasadnienie, w tym: historyczne (w przeszłości przepisy polskiego prawa przewidywały i nadal normują zróżnicowany wiek emerytalny), prawne – wynikające ze wzmożonej ochrony macierzyństwa i wychowywania dzieci oraz kulturowo-społeczne, uwzględniające faktyczne lub przeważające prowadzenie gospodarstw domowych głównie przez kobiety, które łączą te funkcje z aktywnością zawodową i z tych tytułów razem obarczone są niejako <podwójnymi> obowiązkami”⁴⁷⁰.

Trybunał Konstytucyjny oceniał zróżnicowany wiek emerytalny pod względem zgodności z ustawą zasadniczą. W swych orzeczeniach wyrażał pogląd, że takie regulacje nie stanowią naruszenia przepisów Konstytucji RP, uwzględniają bowiem cechy biologiczne kobiet. Jednocześnie wskazywał, że niższy wiek emerytalny kobiet nie stanowi przejawu dyskryminacji kobiet, bowiem przewidziane są mechanizmy, które wyrównują pozycję obu płci w zakresie ubezpieczenia społecznego (m.in. finansowanie z budżetu państwa składek emerytalnych i rentowych kobiet w okresie urlopów macierzyńskich i wychowawczych). „Art. 24 ust. 1 ustawy emerytalnej jest zgodny z art. 32 i art. 33 Konstytucji. Zróżnicowany podstawowy wiek emerytalny kobiet i mężczyzn w powszechnym systemie emerytalnym, obowiązującym od 1 stycznia 1999 r., nie jest cechą powodującą dyskryminację kobiet. Wskazane zróżnicowanie w dalszym ciągu może być uzasadniane potrzebą niwelowania występujących różnic społecznych pomiędzy

⁴⁶⁸ Por. tamże, art. 24.

⁴⁶⁹ Por. B. Kłós, *Wiek emerytalny kobiet i mężczyzn*, „Infos” 2008 nr 3, s. 1.

⁴⁷⁰ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 października 2010 r., II UK 103/10, OSNP 2012/1-2/22, LEX nr 1001293, OSP 2012/7-8/69.

kobietami a mężczyznami. Należy jednak stwierdzić, że omawiana sytuacja ma charakter dynamiczny. Obecnie można zauważyć zmniejszanie się wskazanych różnic o charakterze społecznym (funkcjonalnym). Z kolei różnice biologiczne między osobami obu płci mają charakter obiektywny i wobec tego będą występować zawsze. Jednakże będą one w przyszłości w mniejszym stopniu uzasadniać zróżnicowanie według kryterium płci rozwiązań prawnych dotyczących wieku emerytalnego⁴⁷¹. TK wskazuje wyraźnie, że zróżnicowany wiek emerytalny nie stanowi naruszenia przepisów Konstytucji i zasady niedyskryminacji. Dodatkowo zarówno regulacje prawa europejskiego, jak i obowiązujące Polskę regulacje prawa międzynarodowego, dopuszczają możliwość ustanowienia wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn na różnym poziomie. Jednocześnie Trybunał w przedmiotowym wyroku podnosi, że zrównanie wieku emerytalnego także nie będzie w sprzeczności z ustawą zasadniczą. Dlatego, biorąc pod uwagę całokształt okoliczności, w przyszłości prawdopodobnie zasadne okaże się wyrównanie wieku emerytalnego dla obu płci.

Trudne i niepopularne reformy systemu emerytalnego, wśród których najważniejszą modyfikacją było zrównanie i podwyższenie wieku emerytalnego do 67 lat dla obu płci, rząd⁴⁷² zaczął realizować w 2012 r. Te niełatwe zmiany były wprowadzane pomimo niezadowolenia i oporu społeczeństwa.

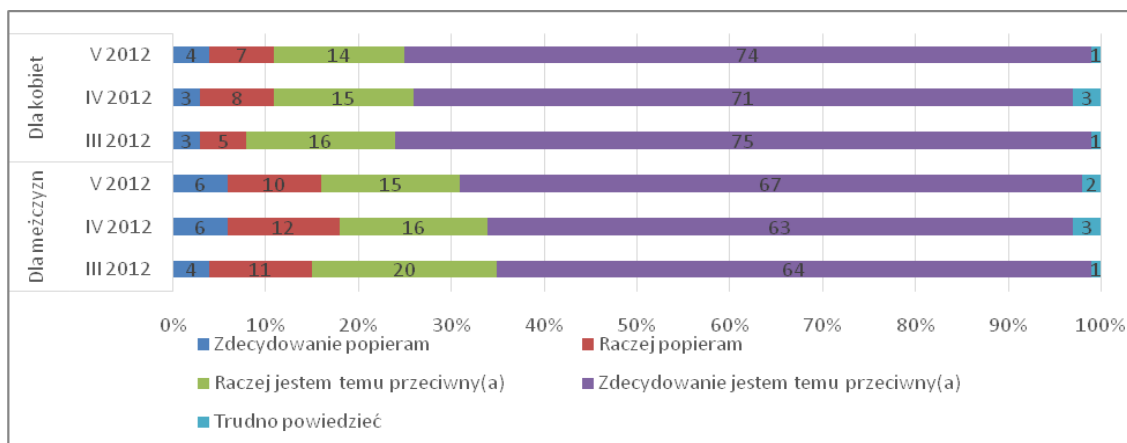
Opinie Polaków w temacie zmian systemu emerytalnego, zwłaszcza w kwestii podwyższenia wieku uprawniającego do otrzymania świadczenia, zostały zbadane przez Centrum Badania Opinii Społecznych⁴⁷³ w marcu, kwietniu oraz maju 2012 r. Z tych badań wynika, że podniesienie wieku emerytalnego budziło bardzo silną krytykę i niezadowolenie społeczeństwa. Jak wynika z Wykresu 7, respondenci w zdecydowanej większości opowiadali się przeciwko zapowiedzianym zmianom. W ostatnim badaniu aż 82 proc. badanych była przeciwna wydłużaniu aktywności zawodowej dla mężczyzn, jedynie 16 proc. opowiedziało się za zmianami. W odniesieniu do podwyższenia wieku emerytalnego dla kobiet sprzeciw społeczny był jeszcze większy. W badaniu przeprowadzonym w maju 2012 r. aż 88 proc. respondentów była przeciwna, natomiast 11 proc. – poparło reformę.

⁴⁷¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2010 r., sygn. akt K 63/07, sentencja została ogłoszona dnia 29 lipca 2010 r. w Dz. U. Nr 137, poz. 925.

⁴⁷² Zapowiedź podwyższenia wieku emerytalnego ogłoszona została przez prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska w *exposé* wygłoszonym w Sejmie 18 listopada 2011 r.

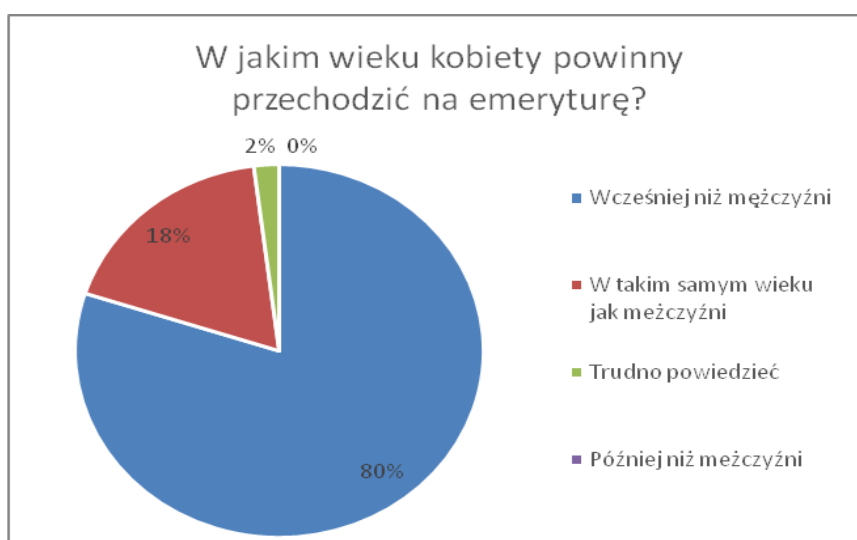
⁴⁷³ Por. *Opinie o zmianach w systemie emerytalnym*, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2012, s. 1-2, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2012/K_077_12.PDF, (dostęp: 12.01.2019); *Opinie o podnoszeniu wieku emerytalnego i zmianach w systemie emerytalnym*, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2012, s. 4-5, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2012/K_040_12.PDF, (dostęp: 12.01.2019).

Wykres 7. Nastawienie Polaków do podwyższania wieku emerytalnego



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Opinie o zmianach w systemie emerytalnym*, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2012, s. 1, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2012/K_077_12.PDF, (dostęp: 12.01.2019).

Wykres 8. Stosunek Polaków do niższego wieku emerytalnego kobiet



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Opinie o podnoszeniu wieku emerytalnego i zmianach w systemie emerytalnym*, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2012, s. 7, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2012/K_040_12.PDF, (dostęp: 12.01.2019).

Badania wskazują również, że wśród respondentów panuje przekonanie, że kobiety powinny wcześniej uzyskiwać świadczenia emerytalne. Taką opinię wyraziło aż 80 proc. respondentów, 18 proc. natomiast poparło reformę zrównania wieku emerytalnego (Wyk. 8).

Wyniki badań wskazują również, że wśród zwolenników wydłużania aktywności zawodowej Polaków dominują mieszkańcy dużych miast, liczących ponad 500 tys. mieszkańców, osoby z wykształceniem wyższym oraz badani o stosunkowo dobrej pozycji

materiałnej (o dochodach powyżej 1500 zł na jednego członka rodziny)⁴⁷⁴.

Analizując odpowiedzi Polaków w badaniach przeprowadzonych przez CBOS oraz mając na uwadze bardzo silny opór społeczeństwa przeciwko wydłużeniu okresu aktywności zawodowej należy wskazać na kilka zagadnień. Przede wszystkim obywatele nie zaufali rządowi oraz politykom, którzy wskazywali na nieuchronność wprowadzenia wyższego wieku emerytalnego z uwagi na stan budżetu państwa, trudną sytuację demograficzną związaną ze starzeniem się społeczeństwa oraz widm katastrofy systemu emerytalnego i niewypłacalności FUS. Wydaje się również, że negatywne postrzeganie reform wynika przede wszystkim z niepokoju o zapewnienie środków utrzymania aż do czasu uzyskania uprawnień emerytalnych. Dłuższy okres aktywności zawodowej oznacza bowiem konieczność kontynuowania zatrudnienia. To z kolei wiąże się z obawami, że pracodawcy nie będą skłonni do utrzymywania stosunków pracy ze starszymi pracownikami (również z uwagi na zawarty w przepisach *Kodeksu Pracy*⁴⁷⁵ zakaz wypowiedzenia umowy o pracę osobie, której brakuje nie więcej niż 4 lata do osiągnięcia wieku emerytalnego oraz zakaz wypowiedzenia wynikających z umowy warunków pracy i płacy).

Dodatkowo należy podkreślić, że niektóre stanowiska pracy nie są przystosowane do kondycji psychofizycznej osób w zaawansowanym wieku. Problemy stwarzać mogą zarówno normy określające nieelastyczny czas pracy, jak również to, czy stan zdrowia osób starszych pozwoli im na kontynuowanie zatrudnienia. Część zawodów (jak np. chirurg, czy pielęgniarz, elektryk) wymaga bowiem od pracowników dobrej formy i szczególnej sprawności fizycznej. Zupełnie odrębną kwestią są nowe wymagania, które cenione są obecnie na rynku pracy. Nowe wymogi stawia zwłaszcza szybki postęp w dziedzinie procesu produkcji oraz rozwój nowoczesnych technologii. Zmieniło to oczekiwania pracodawców⁴⁷⁶, którzy chętniej poszukują młodych, wykwalifikowanych pracowników. Jednocześnie utrata możliwości kontynuowania pracy w okresie wydłużonej aktywności zawodowej oznacza ryzyko eskalacji ubóstwa wśród stale rosnącej grupy osób starszych.

Wiele czynników wpłynęło na uzewnętrzniany sprzeciw Polaków wobec podniesienia wieku emerytalnego dla obu płci. Badani nie uwierzyli w prezentowaną przez polityków konieczność reform systemu zabezpieczenia ryzyka starości. Nie chcą utracić

⁴⁷⁴ Por. *Opinie o zmianach w systemie emerytalnym*, dz. cyt., s 2, (dostęp: 12.01.2019).

⁴⁷⁵ Por. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. *Kodeks pracy*, Dz.U. 1974 nr 24 poz. 141, art. 39-42.

⁴⁷⁶ Należy także zwrócić uwagę na różnorodne formy dyskryminacji osób starszych w życiu zawodowym. Jako przykład takiego traktowania można wskazać: określenie górnej granicy wieku w ogłoszeniu o pracę, odmowa zatrudnienia jedynie ze względu na wiek, niestosowne uwagi czy pytania podczas procesu rekrutacji, niesprawiedliwe zróżnicowanie w zakresie wynagrodzenia, podziału zadań lub szkoleń. Więcej na ten temat: A. Dylus, *Przejawy dyskryminacji seniorów w życiu zawodowym*, w: P. Broda-Wysocki, A. Dylus, M. Pawlus, *Dyskryminacja seniorów w Polsce*, Warszawa 2016, s. 55-72.

perspektywy świadczenia emerytalnego w dotychczasowym wieku, wyrażali oni swój opór wobec nowych rozwiązań. Sytuacja ta była impulsem do poszukiwania sposobów złagodzenia tak kategorycznej niechęci. Dlatego w okresie wprowadzania zmian wieku emerytalnego przez koalicję Platformy Obywatelskiej (dalej: PO) i PSL zaczęto przedstawiać pomysły na uelastycznienie kodeksowych form zatrudnienia, które ułatwią osobom starszym przystosowanie się do nowej sytuacji na rynku pracy. Wśród nowych rozwiązań proponowano między innymi: umożliwienie wcześniejszego przejścia na emeryturę osobom posiadającym odpowiednio wysoki staż pracy, stopniowe ograniczanie aktywności zawodowej kilka lat przed osiągnięciem wieku emerytalnego (ograniczenie wymiaru pracy w zamian za pobór części świadczenia emerytalnego – częściowej emerytury)⁴⁷⁷. Odpowiedzią mogłoby być również skrócenie wieku uprawniającego do przejścia na emeryturę dla kobiet ze względu na liczbę urodzonych i wychowanych dzieci (wcześniejszy wiek emerytalny dla matek trójki lub więcej dzieci).

Autorzy reformy oraz zwolennicy podnoszenia wieku emerytalnego uzasadniają nowe rozwiązania, wskazując przede wszystkim na urzeczywistnienie zasady równego traktowania obu płci oraz równouprawnienia wszystkich ubezpieczonych. Podkreślali oni konieczność wprowadzenia w życie art. 32 *Konstytucji RP*, który stanowi, że „wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”. Dodatkowo powoływali się również na art. 33 ustawy zasadniczej „kobieta i mężczyzna w Rzeczypospolitej Polskiej mają równe prawa w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym. Kobieta i mężczyzna mają w szczególności równe prawo do jednakowego (...) wynagradzania za pracę jednakowej wartości, do zabezpieczenia społecznego”. Oczywiście jest, że dla funkcjonowania systemu emerytalnego istotną wartość mają również zasady ustanowione w ustawach szczegółowych z tego zakresu. Tak więc należy wskazać przepisy ustawy *o systemie ubezpieczeń społecznych*⁴⁷⁸. Wprowadzają one obowiązek równego traktowania wszystkich ubezpieczonych bez względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, stan cywilny oraz stan rodzinny. Zasada ta ma zastosowanie w szczególności (a więc nie wyłącznie) w przypadkach: warunków objęcia systemem ubezpieczenia społecznego, obowiązku opłacania i obliczania wysokości składek na ubezpieczenie społeczne. Obowiązek zachowania równego statutu obu płci w odniesieniu do zabezpieczenia

⁴⁷⁷ Por. *Opinie o podnoszeniu wieku emerytalnego i zmianach w systemie emerytalnym*, dz. cyt., s. 5-6, (dostęp: 12.01.2019).

⁴⁷⁸ Por. *ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych*, dz. cyt., art. 2a.

społecznego ustanawia również ustawodawstwo Unii Europejskiej⁴⁷⁹.

Dokonując analizy uzasadnienia projektu ustawy z dnia 11 maja 2012 r. należy wskazać, że w obszerny sposób przedstawia on skutki sytuacji demograficznej związanej z procesem starzenia się społeczeństwa oraz podkreśla ekonomiczne korzyści płynące ze zmiany wieku emerytalnego i ich oddziaływanie na rozwój gospodarczy państwa. Dokument wskazuje, że najistotniejszą korzyścią płynącą z wydłużenia aktywności zawodowej Polaków będzie ograniczenie spadku zatrudnienia. Jego efektem będzie wzrost PKB oraz znaczne wpływy podatkowe, zwłaszcza od tych przedsiębiorstw, które nie będą musiały likwidować miejsc pracy w związku ze spadkiem liczby pracowników⁴⁸⁰.

Twórcy uzasadnienia podkreślali również pozytywne efekty dla ubezpieczonych, których przyszłe świadczenia będą wyższe. Wydłużenie aktywności zawodowej wiązałyby się bowiem ze zgromadzeniem większego kapitału emerytalnego, środki te polegałyby dodatkowej waloryzacji w związku z późniejszym odejściem na emeryturę. Ponadto makroekonomiczne skutki reformy mogłyby wpłynąć na wzrost PKB i wyższe wynagrodzenie dla pracowników (co przełożyłoby się dodatkowo na wyższe dochody ze składek). Powyższe uwarunkowania, według wyliczeń, mogłyby spowodować wzrost przyszłych świadczeń dla kobiet od 0,4 proc. aż do ponad 72 proc. Mężczyźni natomiast mogliby liczyć na wzrost spodziewanego świadczenia w wysokości od 0,5 proc. do 20,4 proc.⁴⁸¹. Oczywiście byłoby to możliwe jedynie przy spełnieniu założenia o kontynuacji zatrudnienia oraz wyłącznie przy niezmiennych warunkach płacowych. Nie ulega bowiem wątpliwości, że utrata zatrudnienia nie wpłynie pozytywnie na wysokość przyszłej emerytury, a wręcz przeciwnie – może spowodować jej spadek.

Twórcy uzasadnienia projektu podkreślają również, że proces podwyższania wieku emerytalnego w Polsce był zgodny z realizacją programu społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej, czyli „Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego integracji społecznej”. Głównym założeniem tego programu było utrzymanie zatrudnienia na poziomie 75 proc. Rządzący uznali, że aby osiągnąć te zamierzenia należy podjąć wysiłki w kierunku wydłużenia wieku emerytalnego, ograniczenia możliwości wcześniejszego wycofania się pracowników z rynku pracy oraz

⁴⁷⁹ Por. Dyrektywa 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy, Dz. U. UE L z dnia 26 lipca 2006 r., Nr 2004, poz. 23.

⁴⁸⁰ Por. *Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw*, Druk sejmowy nr 329, s. 1.

⁴⁸¹ Por. tamże, s. 71-74.

zdecydowanie podnieść skalę zatrudnienia wśród osób w wieku przedemerytalnym⁴⁸².

Ustawa z dnia 11 maja 2012 r., która wprowadziła zmiany w *ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, została uzupełniona o pewne rozwiązanie alternatywne dla podstawowego (wydłużonego) wieku emerytalnego. Art. 26b ustanawiał bowiem tzw. „emeryturę częściową”. Miała ona przysługiwać tym osobom, które nie osiągnęły jeszcze nowego wieku emerytalnego w przypadku spełnienia łącznie dwóch warunków: posiadania okresów składkowych i nieskładkowych wynoszących w sumie co najmniej 35 lat dla kobiet i 40 lat dla mężczyzn oraz osiągnięcia wieku wynoszącego 62 lata dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. Zgodnie z wymienionym powyżej artykułem, wysokość tego częściowego świadczenia miała wynosić 50 proc. emerytury, która przysługiwałaby ubezpieczonemu na podstawie ustawy⁴⁸³ i nie podlegała by ona podwyższeniu do kwoty najniższej emerytury⁴⁸⁴. Nabycie uprawnień do emerytury częściowej mogłoby być połączone z kontynuowaniem zatrudnienia, jednakże należy mieć na uwadze, że otrzymywanie tych świadczeń obniżyłoby wartość przyszłej emerytury właściwej.

Aby złagodzić skutki starzenia się społeczeństwa w warunkach stale pogarszającej się sytuacji demograficznej, która wpływa bezpośrednio na sytuację finansową systemów emerytalnych, w wielu państwach stosuje się mechanizm podwyższenia wieku emerytalnego. Jednakże wydłużanie okresu aktywności zawodowej nie przyniesie zapowiadanych rezultatów w sytuacji, gdy jednocześnie nie zostaną podjęte wielowymiarowe działania na rynku pracy, które ułatwią podejmowanie i utrzymanie zatrudnienia przez osoby starsze. Dlatego niezwykle istotne jest, aby wprowadzać rozwiązania, które pomogą dostosować miejsca pracy dla seniorów oraz zorganizować czas pracy odpowiednio do ich kondycji psychofizycznej. Dodatkowo bardzo ważne jest również zapobieganie wszelkim formom dyskryminacji pracowników, zarówno ze względu na płeć, jak i wiek. Tylko po spełnieniu szeregu warunków parametryczna reforma wydłużenia aktywności zawodowej przyniesie oczekiwany skutek.

⁴⁸² Por. tamże, s. 24.

⁴⁸³ Zgodnie z art. 26 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. *o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, dz. cyt., Emerytura stanowi równowartość kwoty będącej wynikiem podzielenia podstawy obliczenia (stanowi ją kwota składek na ubezpieczenie emerytalne, z uwzględnieniem waloryzacji składek zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego do końca miesiąca poprzedzającego miesiąc, od którego przysługuje wypłata emerytury, zwaloryzowanego kapitału początkowego oraz kwot środków zewidencjonowanych na subkoncie) przez średnie dalsze trwanie życia dla osób w wieku równym wiekowi przejścia na emeryturę danego ubezpieczonego.

⁴⁸⁴ Por. Ustawa z dnia 11 maja 2012 r. *o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw*, dz. cyt., art. 26b.

4.1.4.2. Zmiany w OFE

Kiedy 1 stycznia 1999 r. weszła w życie reforma emerytalna, Otwarte Fundusze Emerytalne były obowiązkowymi formami oszczędzania w ramach drugiego filara emerytalnego. Uczestnictwo w nich było obowiązkowe dla osób podlegających ubezpieczeniu i urodzonych po 1968 r. Obowiązek ten nie objął niektórych grup zawodowych: sędziów, prokuratorów, rolników, górników, pracowników służb mundurowych. Przez pierwsze lata od wdrożenia reformy, OFE funkcjonowały praktycznie bez zmian. Nie dokonywano żadnych modyfikacji w tej części kapitałowego systemu emerytalnego. W 2004 r. zdecydowano się jedynie na ograniczenie maksymalnej wysokości opłat pobieranych przez fundusze.

Większa zmiana została dokonana w 2011 r., na podstawie *Ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych*⁴⁸⁵ uchwalonej w dniu 25 marca 2011 r. Zmniejszono wówczas składkę przekazywaną do OFE. Jej wysokość miała ostatecznie wynosić 3,5 proc. Jednakże zgodnie z brzmieniem art. 21, od wejścia w życie ustawy (1 maja 2011 r.) aż do 31 grudnia 2016 r., ZUS miał przekazywać do wybranego przez ubezpieczonego funduszu zmniejszoną wartość składki. Wynosiła ona 2,3 proc. podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne za okres od dnia wejścia w życie ustawy do dnia 31 grudnia 2012 r., 2,8 proc. – za okres od dnia 1 stycznia 2013 r. do dnia 31 grudnia 2013 r., 3,1 proc. – za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 r. oraz 3,3 proc. – za okres od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia 31 grudnia 2016 r.

Nowe regulacje spowodowały, że ZUS utworzył dla ubezpieczonych specjalne konta, na które miała zostać przekazywana pozostała część składki, która do tej pory miała trafiać do OFE. Ostatecznie więc, począwszy od 1 stycznia 2017 r. 3,5 proc. podstawy wymiaru składki ZUS odprowadza do funduszu, którego ubezpieczony jest członkiem (pod warunkiem, że zdecydował się na uczestnictwo w OFE), natomiast 3,8 proc. jest ewidencjonowane na koncie w ZUS⁴⁸⁶. Nowe regulacje zapewniły waloryzację tej części składek i miały gwarantować pełne bezpieczeństwo dla przyszłych emerytów.

Twórcy reformy polegającej na zmniejszeniu wysokości składek kierowanych do OFE wskazywali, że główną przyczyną takiej modyfikacji jest pilna konieczność ograniczenia tempa wzrostu długu publicznego. Cel ten planowano osiągnąć poprzez redukcję składki (o około 17,8 mld zł), w ten sposób zmniejszono potrzeby pożyczkowe państwa. Zgodnie z informacjami, na które powoływało się wówczas Ministerstwo

⁴⁸⁵ Dz.U. 2011 nr 75 poz. 398.

⁴⁸⁶ Por. tamże, art. 22.

Finansów, w roku wprowadzenia reformy po raz pierwszy od 2007 r. odnotowano spadek relacji państwowego długu publicznego i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB. Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zmniejszył się z 7,9 proc. PKB w 2010 r. do 3,9 proc. w 2012 r., czyli o 4 pp. PKB⁴⁸⁷.

Jednocześnie zmniejszenie składki przekazywanej do funduszy formalnie pozostało bez wpływu na sytuację ubezpieczonego. Bowiem suma ogólnych składek na ubezpieczenie społeczne, w tym emerytalne, pozostała bez zmian. Zmieniło się jedynie miejsce zaksięgowania części środków, a także sposób ich zarządzania i pomnażania. W przypadku OFE, kapitał zgromadzony na kontach uczestników jest administrowany przez prywatne przedsiębiorstwo i inwestowany zgodnie z zasadami rynku kapitałowego. Natomiast organem zarządzającym subkontem jest ZUS, a pomnażanie środków następuje poprzez ustanowioną odgórnie waloryzację.

Ta sama ustawa z 2011 r. wprowadziła również zakaz prowadzenia działalności akwizycyjnej przez OFE. Takie regulacje miały przynieść obniżenie kosztów funkcjonowania funduszy oraz urzeczywistnienie zasad konkurencyjności opartej o rzetelne wyniki i obiektywne informacje, zamiast o marketingowe chwytaki akwizytorów.

W odniesieniu do działalności funduszy wprowadzono w życie także zakaz reklamy OFE, który miał obowiązywać od 1 stycznia do 31 lipca 2014 r. Na podstawie znowelizowanego art. 197 *Ustawy o organizacji i funkcjonowaniu OFE*⁴⁸⁸ zakazana została reklama zawierająca informacje o OFE. Złamanie zakazu zostało obciążone wysokimi karami: od 1.000.000 złotych do nawet 3.000.000 złotych.

Kolejnym krokiem w modyfikacji OFE było wprowadzenie zmian inwestowania aktywów członków funduszy oraz likwidacja ich nieaktywnej części. W związku z realizacją tych celów, w dniu 6 grudnia 2013 r. została uchwalona ustawa *o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych*⁴⁸⁹, która wprowadziła zmiany w Ustawie z dnia 28 sierpnia 1997 r. *o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych*. Na podstawie art. 23 każdy fundusz emerytalny w dniu 3 lutego 2014 r. umorzył 51,5 proc. jednostek rozrachunkowych zapisanych na rachunku każdego z uczestników na dzień 31 stycznia 2014 r. i przekazał do ZUS środki o wartości odpowiadającej sumie umorzonych jednostek rozrachunkowych. Następnie kapitał ten miał zostać zaksięgowany na kontach osób ubezpieczonych. Ustawa

⁴⁸⁷ Por. *Przegląd funkcjonowania systemu emerytalnego wynikający z art. 32 ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw*, dz. cyt., s. 18.

⁴⁸⁸ Dz. cyt.

⁴⁸⁹ Dz.U.2013.1717.

określiła także kategorie aktywów, które powinny zostać przekazane do ZUS w następującej kolejności: obligacje i bony emitowane przez Skarb Państwa, obligacje emitowane przez Bank Gospodarstwa Krajowego gwarantowane przez Skarb Państwa oraz inne papiery wartościowe opiewające na świadczenia pieniężne, gwarantowane lub poręczane przez Skarb Państwa i środki pieniężne denominowane w walucie polskiej.

Wśród sceptycznych opinii o reformie drugiego filara i przekazaniu aktywów do ZUS powtarzają się głosy wskazujące, że operacja ta jest rodzajem nacjonalizacji części portfela inwestycyjnego funduszy emerytalnych. Natomiast proces przekazania funduszy do ZUS to pozbawienie uczestników OFE części swoich prywatnych oszczędności, czyli tak naprawdę odbieranie własności prywatnej osób ubezpieczonych. Zabieg ten oznacza zmianę realnego kapitału członków OFE, który wyrażał się w papierach wartościowych Skarbu Państwa zapisanych na prywatnych kontach na przyszłe zobowiązanie do wypłaty przez państwo świadczeń w wysokości zależnej od zapisów na indywidualnych kontach w ZUS. Dodatkowo podkreśla się, że wysokość przyszłych emerytur nie jest zagwarantowana, bowiem ich wypłata uzależniona jest od kondycji gospodarczej państwa oraz decyzji o charakterze politycznym⁴⁹⁰. Dlatego sugeruje się, że „zamiast roszczenia o charakterze kontraktowym, w sensie ekonomicznym zabezpieczonego na posiadanych aktywach, czyli roszczenia o własne, w sensie ekonomicznym, środki – przyszły emeryt miałby <roszczenie> o dofinansowanie go ze środków publicznoprawnych. A zatem roszczenie niestety niepomernie słabsze”⁴⁹¹.

Ustawa nałożyła na OFE także zakaz inwestowania środków w niektóre instrumenty, przede wszystkim: obligacje, bony i inne papiery wartościowe, emitowane przez Skarb Państwa lub Narodowy Bank Polski, a także w pożyczki i kredyty udzielane tym podmiotom. Dzięki tym zmianom OFE uzyskały swobodę inwestycyjną, a ograniczenie obowiązku lokowania środków wyłącznie w bezpieczne produkty nadał im w pełni kapitałowy charakter. Jednocześnie ustawa⁴⁹² nałożyła limit inwestycyjny, który określał minimalny poziom lokowania środków uczestników OFE w akcje: 75 proc. wartości aktywów do końca 2014 r., 55 proc. do końca 2015 r., 35 proc. do końca 2016 r. i 15 proc. do końca 2017 r.

Zanim zostały wprowadzone zmiany w zakresie inwestycji aktywów

⁴⁹⁰ Por. A. Łaszek, D. Samoń, M. Tatała, *Opinia Forum Obywatelskiego Rozwoju nt. Projektu Ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych z dnia 10 października 2013 r.*, Warszawa 2013, s. 3.

⁴⁹¹ A. Chłopecki, *Własność środków w OFE*, Warszawa 2013, s. 6.

⁴⁹² Por. *Ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych*, dz. cyt., art. 35.

zgromadzonych na rachunkach OFE, oszczędności osób ubezpieczonych były lokowane przede wszystkim w obligacjach Skarbu Państwa (aż 43 proc., poza tym: akcje – 39 proc. i pozostałe aktywa 18 proc.). Taka dywersyfikacja i ograniczenie ryzyka gwarantowało wysokie bezpieczeństwo i stabilność portfela inwestycyjnego. Po wejściu w życie reformy skład portfeli OFE wygląda następująco: akcje – 68 proc., pozostałe aktywa 32 proc.⁴⁹³

Wprowadzono również limity minimalnych wartości inwestycji funduszy emerytalnych prowadzonych w obcej walucie. Do końca 2014 r. miały one wynieść 10 proc, do końca 2015 r. – 20 proc., natomiast do końca 2016 r. – 30 proc. Zwiększenie zagranicznych inwestycji było urzeczywistnieniem norm prawa Unii Europejskiej, a także wprowadzeniem w życie zaleceń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wynikających z wyroku z dnia 21 grudnia 2011 r. Skargę przeciwko Polsce wniosła Komisja Europejska. Jej przedmiotem było stwierdzenie, że przepisy Ustawy *o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych* (art. 143), które ograniczają funduszom inwestycje poza granicami kraju do wartości 5 proc. aktywów, uchybiają zobowiązaniom, jakie wynikają z prawa europejskiego. Trybunał Sprawiedliwości przyznał rację skarżącej i zobowiązał Polskę do dostosowania przepisów ustawy do unijnej dyrektywy⁴⁹⁴.

Niezwykle ważną zmianą dotyczącą funkcjonowania drugiego filara emerytalnego było wprowadzenie zasady dobrowolności udziału w Otwartym Funduszu Emerytalnym. Na mocy ustawy nowelizującej⁴⁹⁵ każdy pracownik, który rozpoczyna swoją pierwszą pracę może złożyć oświadczenie o wyborze OFE, do którego chce należeć. Czas na jego złożenie wynosi 3 miesiące, a brak deklaracji oznacza, że ubezpieczony rezygnuje z uczestnictwa w drugim filarze emerytalnym, więc cała jego składka będzie kierowana do ZUS. Natomiast osoby, które już podlegają ubezpieczeniu emerytalnemu w okresie czterech miesięcy (pomiędzy 1 kwietnia a 31 lipca 2014 r.) mogły złożyć oświadczenie dotyczące członkostwa w wybranym OFE. W tym wypadku również aktualna była zasada, że niezłożenie oświadczenia oznaczało rezygnację z przekazywania składki do kapitałowej części systemu. Ustawa przewidziała również dodatkowe okresy, tzw. „okna transferowe” na zmianę decyzji w kwestii przynależności do OFE (pierwszy w 2016 r., kolejne co 4 lata).

Należy zwrócić uwagę, że uzależnienie dalszego uczestnictwa w OFE oraz przynależności do kapitałowego filara systemu emerytalnego (w przypadku rozpoczęcia

⁴⁹³ Por. *Wpływ reformy OFE na polski rynek kapitałowy*, Analiza Stowarzyszenia Emitentów Giełdowych, Warszawa 2014, s. 1-2.

⁴⁹⁴ Por. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 21 grudnia 2011 r., Sygn. akt C-271/09.

⁴⁹⁵ Por. *Ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych*, dz. cyt., art. 5 pkt 8, 11.

aktywności zawodowej) od złożenia oświadczenia bez wątpienia wpłynęło na ograniczenie liczby członków funduszy. Uwarunkowanie decyzji od podjęcia aktywności w określonym, ustawowym okresie spowodowało, że większość składek skierowana została wyłącznie do ZUS, zamiast do ZUS i OFE. Następnym krokiem będzie wypłata przyszłych świadczeń emerytalnych pochodzących wyłącznie z repartycyjnej części systemu. Należy się w tym wypadku zastanowić, czy takie reguły, ustanawiające dobrowolność uczestnictwa w drugim filarze, nie niweczą wielofilarowej organizacji systemu emerytalnego wprowadzonej w 1999? Pytanie to należy zadać, zwłaszcza biorąc pod uwagę bardzo niską świadomość Polaków dotyczącą zasad funkcjonowania ubezpieczenia emerytalnego.

Jednym z nowych rozwiązań wprowadzonych przez ustawę z dnia 6 grudnia 2013 r. jest tzw. „suwak bezpieczeństwa”. Terminem tym określony został mechanizm przekazywania środków zgromadzonych na rachunku uczestnika OFE na subkonto prowadzone przez ZUS w okresie dziesięciu lat przed osiągnięciem wieku emerytalnego. Jego podstawę stanowi ustawa *o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych*. Na mocy art. 100 c ust. 1 i 2 „Zakład Ubezpieczeń Społecznych informuje otwarty fundusz o obowiązku przekazania środków zgromadzonych na rachunku członka otwartego funduszu na fundusz emerytalny FUS w związku z osiągnięciem przez ubezpieczonego wieku niższego o 10 lat od wieku emerytalnego”. W następnej kolejności fundusz emerytalny umarza jednostki rozrachunkowe, które zapisane są na rachunku uczestnika OFE⁴⁹⁶.

Uzasadniając wprowadzenie tego mechanizmu należy wskazać na ograniczenie ryzyka inwestycyjnego. Można się domyślić, że twórcom reformy zależało na bezpieczeństwie i stabilności środków zgromadzonych przez ubezpieczonego, w najważniejszym okresie oszczędzania, czyli w ostatnich dziesięciu latach przed osiągnięciem wieku emerytalnego. Oczywistym jest, że należy szukać sposobów na uchronienie aktywów przed ryzykiem nieudanych inwestycji i obniżeniem zgromadzonego kapitału. Jednakże z drugiej strony – metoda ta może także pozbawić ubezpieczonych ewentualnych korzyści wynikających z hossy na giełdzie i wysokich zwrotów z inwestycji. Dodatkowo, stopniowe umarzanie jednostek rozrachunkowych i przekazywanie kwoty będącej ich równoważnością do ZUS, ma inny wymiar, bowiem to ZUS będzie organem ostatecznie wypłacającym świadczenia.

Mechanizm progresywnego przekazywania składki z OFE do ZUS uzasadniony jest

⁴⁹⁶ „Każdego miesiąca umorzeniu podlega liczba jednostek rozrachunkowych będących ilorzem liczby jednostek rozrachunkowych zgromadzonych na rachunku członka otwartego funduszu i wyrażonej w miesiącach różnicy między wiekiem emerytalnym a wiekiem członka otwartego funduszu w dniu dokonywania umorzenia.” Art. 100 c ust. 2 Ustawy *o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych*, dz. cyt.

koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa oszczędnościom ubezpieczonych. Jednakże odpływ środków z kapitałowej części systemu emerytalnego i ograniczenie oszczędzania w ramach tego filara może być uznane za godzące w zasady wielofilarowości, które wprowadzono wraz z reformą z 1998 r. Dlatego należałoby się zastanowić, czy wystarczającym rozwiązaniem nie byłoby lokowanie aktywów tych osób przez OFE w bezpieczniejsze formy inwestycji. Takie rozwiązanie mogłoby przynieść zysk w mniejszych rozmiarach, lecz oznaczałoby stabilność oszczędności Polaków zgromadzonych na rachunkach w funduszach emerytalnych.

4.1.4.3. Rozwój trzeciego filara ubezpieczenia emerytalnego

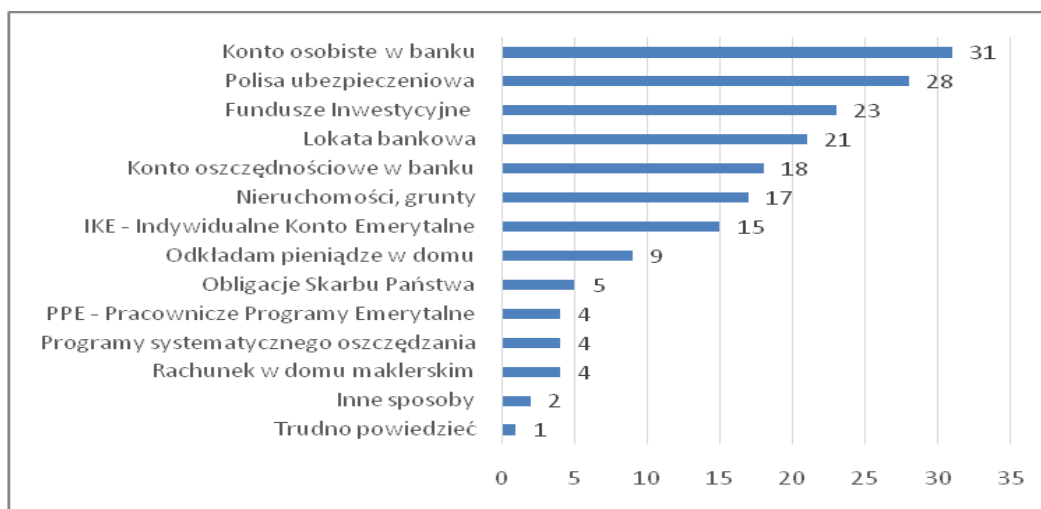
Celem stworzenia trzeciego filara emerytalnego było umożliwienie Polakom podjęcia dodatkowego oszczędzania na okres starości. Dwa pierwsze filary emerytalne miały w przyszłości zapewnić świadczenie na podstawowym poziomie – według wyliczeń powinien on zastąpić około 40 proc. ostatniego wynagrodzenia. W tych okolicznościach, aby zapewnić sobie emeryturę w odpowiedniej wysokości, ubezpieczony, w okresie aktywności zawodowej, powinien zadbać o dodatkowe źródło przyszłych dochodów. Jednym ze sposobów jest dobrowolne oszczędzanie w ramach trzeciego filara.

Należy podkreślić fakt, że Polacy bardzo rzadko i niechętnie angażują się w formy dodatkowego oszczędzania na okres starości. Dlatego rządzący zdecydowali o pewnych zmianach w organizacji trzeciego filara w celu zmotywowania ubezpieczonych do większego uczestnictwa w tej formie inwestowania środków.

Badania przeprowadzone przez CBOS⁴⁹⁷ dotyczące dodatkowego oszczędzania Polaków na okres starości wskazują, że respondenci mają świadomość niskiego poziomu przyszłych świadczeń z (aż dwie trzecie osób badanych wyraziło opinię, że wysokość świadczeń będzie niewystarczająca względem ich potrzeb). Jednak w większości nie podejmowali oni żadnych dodatkowych działań, aby zgromadzić dochody na okres zaprzestania aktywności zawodowej. Badania wskazały, że jedynie 13 proc. ankietowanych oszczędza środki na przyszłą emeryturę.

⁴⁹⁷ Por. *Polacy o dodatkowym oszczędzaniu na emeryturę*, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2010, s. 4, 6.

Wykres 9. Sposób dodatkowego oszczędzania na emeryturę⁴⁹⁸



Źródło: *Polacy o dodatkowym oszczędzaniu na emeryturę*, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2010, s. 10.

Badania (por. Wykres 9) wskazują, że formy lokowania oszczędności w ramach trzeciego filara emerytalnego nie są popularne wśród respondentów. Jedynie 15 proc. wskazało, że inwestuje środki w IKE, natomiast tylko 4 proc. wybrało PPE. Mając dodatkowo na uwadze jak niewielu Polaków w ogóle oszczędza na przyszłą emeryturę (13 proc.), można wyciągnąć wnioski, że rozpowszechnienie instrumentów oferowanych w ramach trzeciego filara jest znikome. Osoby badane zdecydowanie częściej wskazywały, że ich sposobem na oszczędzanie jest konto osobiste w banku (31 proc.) czy polisa ubezpieczeniowa (28 proc.). Dodatkowym czynnikiem, który znacznie ogranicza chęć lokowania środków w ramach trzeciego filara emerytalnego jest bardzo niewielka wiedza Polaków o oferowanych rozwiązaniach.

W takich okolicznościach zdecydowano się na podjęcie działań w celu podniesienia atrakcyjności form oszczędzania w ramach trzeciego filara emerytalnego. Głównym zamierzeniem było zachęcenie Polaków, by aktywniej włączyli się w lokowanie środków w trosce o swoje przyszłe dochody. Z tej przyczyny ustawą nowelizującą z roku 2013⁴⁹⁹ wprowadzono zmiany w ustawie *o podatku dochodowym od osób fizycznych*⁵⁰⁰. Na podstawie nowego brzmienia art. 30, (pkt 14), wprowadzono zryczałtowany podatek w wysokości 10 proc. przychodu od kwoty wypłat z IKZE, w tym wypłat na rzecz osoby

⁴⁹⁸ Respondenci uczestniczący w badaniu mogli wskazać więcej niż jedną poprawną odpowiedź, dlatego wyniki procentowe nie sumują się do 100 proc.

⁴⁹⁹ *Ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych*, dz. cyt.

⁵⁰⁰ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r., Dz. U. 1991 Nr 80 poz. 350.

uprawnionej na wypadek śmierci oszczędzającego. Zastąpiono nim obowiązujący poprzednio podatek według skali PIT.

Zmiany objęły także ustawę *o indywidualnych kontach emerytalnych oraz indywidualnych kontach zabezpieczenia emerytalnego*⁵⁰¹. Na mocy art. 13a wprowadzono jednolity, ustawowy limit rocznych wysokości wpłat na konto IKZE. Zgodnie z nowymi zasadami wpłaty w roku kalendarzowym nie mogą przekroczyć kwoty odpowiadającej 1,2-krotności przeciętnego prognozowanego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej na dany rok. Regulacje te są powszechne i obowiązują z mocy prawa każdego ubezpieczonego. Dzięki nim zniesiony został obowiązek rozeznania w wysokości indywidualnej podstawy wymiaru składki.

Jednakże wszelkie reformy dokonane w zakresie dobrowolnej, kapitałowej części systemu emerytalnego nie wpłynęły na motywację Polaków do większego oszczędzania na przyszłą emeryturę w ramach rozwiązań proponowanych przez trzeci filar emerytalny. Jak wynika z badania CBOS, po wprowadzeniu reformy, nadal 60 proc. respondentów nie zamierza lokować środków na kontach IKE i IKZE. Wśród badanych jedynie 6 proc. wyraziło zdecydowane przekonanie o podjęciu tej formy oszczędzania, odpowiedzi „raczej tak” udzieliło 13 proc. respondentów⁵⁰².

4.2. Przesłanki dalszych reform systemu emerytalnego

4.2.1. Załamanie demograficzne

4.2.1.1. Dynamika liczby ludności

Na tle krajów Unii Europejskiej, Polska, której populacja liczy niespełna 38,5 mln osób, pod względem ludnościowym zajmuje szóste miejsce. Wyprzedzają ją Niemcy, Francja, Wielka Brytania, Włochy i Hiszpania. Biorąc pod uwagę gęstość zaludnienia, Polska należy do grupy państw średnio zaludnionych. Na 1 km² powierzchni Polski mieszkają 122 osoby, podczas gdy w krajach Unii Europejskiej średnio – 117 osób⁵⁰³. Jednak prognoza demograficzna i niepokojące tendencje rozwojowe wskazują na stopniowe zmniejszanie się ludności Polski w kolejnych latach.

Według szacunków na koniec czerwca 2018 r. liczba ludności Polski wynosiła 38 413 tys., z czego ponad 60 proc. populacji zamieszkiwało miasta. Współczynnik

⁵⁰¹ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. Dz.U. 2004 nr 116 poz. 1205.

⁵⁰² *Wpływ reformy OFE na oszczędzanie III filarze*, Warszawa 2015, Centrum Badania Opinii Społecznej, s. 3.

⁵⁰³ Por. *Sytuacja demograficzna Polski na tle Europy*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2017, s. 3.

feminizacji obliczono na 107. Przez pierwsze sześć miesięcy 2018 r. populacja Polski zmniejszyła się o ponad 20 tys. (ubytek rzeczywisty -0,05 proc.)⁵⁰⁴. Było to wynikiem niskiej liczby urodzeń w połączeniu z niewielkim, ale systematycznym zwiększaniem się liczby zgonów (jako konsekwencja wzrostu odsetka ludności w wieku starszym).

Tabela 16. Liczba ludności w latach 2000-2018 według ekonomicznych grup wieku⁵⁰⁵

Rok	Liczba ludności ogółem	Liczba ludności w wieku przedprodukcyjnym	Liczba ludności w wieku produkcyjnym	Liczba ludności w wieku poprodukcyjnym
2000	38 254	9 333	23 261	5 660
2005	38 157	7 864	24 405	5 888
2010	38 530	7 243	24 831	6 456
2012	38 533	7 066	24 606	6 861
2014	38 478	6 948	24 228	7 302
2016	38 433	6 895	23 768	7 770
2018	38 411	6 936	23 270	8 206
2020	38 138	6 733	22 788	8 617
2030	37 185	5 931	21 504	9 750
2050	33 951	4 964	16 583	12 404

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Rocznik demograficzny 2018*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2018, s. 78; *Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2018 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2018, s. 9; *Prognoza ludności na lata 2014-2050*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2014, s. 262; *Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2018 r. Stan w dniu 31 XII*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2019, s. 18.

Dane demograficzne przedstawione w Tabeli 16 wskazują, że począwszy od roku 2000, aż do 2008 liczba ludności Polski systematycznie spadała. Jednak zmniejszanie się liczby ludności kraju można było obserwować już wcześniej. Wzrost notowany był tylko od 2008 r., jednak ta tendencja nie trwała długo, bowiem liczba ludności w 2014 r. znów zaczęła spadać. Tendencja spadkowa utrzymuje się nadal, wynika ona przede wszystkim z ujemnego przyrostu naturalnego. Według danych statystycznych w latach 2012-2018 liczba ludności Polski spadła o ponad 120 tys.

Rezultatem zmian tendencji demograficznych są modyfikacje wewnątrz ekonomicznych grup wieku populacji Polski. Badania oraz prognozy wskazują na

⁵⁰⁴ Por. *Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2018 r. Stan w dniu 30 VI*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2018, s. 8.

⁵⁰⁵ Ekonomiczne grupy wieku przedstawione w tabeli: przedprodukcyjna 0-17 lat, produkcyjna 18-59/64 lata, poprodukcyjna 60/65+.

znaczne zmniejszanie się udziału ludności w wieku przedprodukcyjnym, czyli do 17 roku życia. W 2000 r. wynosiła ona 9 333 tys. osób, natomiast w 2018 r. – jedynie 6 936 tys.; jest to spadek o 2 403 tys. Natomiast według prognoz w 2050 r. liczba osób w tym wieku wyniesie tylko 4 964 tys. (to spadek aż o 4 369 tys.)⁵⁰⁶. Udział ludności w wieku produkcyjnym (czyli kobiet w wieku 18-59 lat oraz mężczyzn w wieku 18-64 lata) w badanym okresie wzrastał aż do 2012 r., następnie zaczął spadać. Obecnie osiągnął wartość porównywalną do tej sprzed osiemnastu lat. Jednak biorąc pod uwagę prognozy demograficzne (w porównaniu do 2000 r.) w 2050 r. może ona spaść aż o 6 678 tys. osób⁵⁰⁷. Wzrost udziału osób w wieku produkcyjnym notowany od 2000 r. wynikał z wchodzenia w wiek aktywności zawodowej jednostek urodzonych w okresie wyżu demograficznego lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku. Od 2014 r. wartość ta znów zaczyna spadać. W badanym okresie progresywnie zwiększał się natomiast udział osób w wieku poprodukcyjnym (kobiety w wieku 60 i więcej oraz mężczyźni w wieku 65 i więcej). W 2000 r. liczba osób w tej grupie wiekowej wyniosła 5 660 tys., natomiast w 2018 r. już 8 206 tys.; jest to zatem wzrost o 2 546 tys. Biorąc pod uwagę prognozy demograficzne, w 2050 r. liczba ta wyniesie aż 12 404⁵⁰⁸, czyli aż o 6 744 tys. więcej w porównaniu z rokiem 2000⁵⁰⁹.

Relacje między poszczególnymi grupami ludności według wieku ekonomicznego są istotne zwłaszcza ze względu na wskaźnik obciążenia demograficznego.

Tabela 17. Współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi

2000	2005	2010	2012	2014	2016	2018	2020	2030	2040
24	24	26	28	30	33	35	38	45	75

Źródło: Opracowanie własne.

⁵⁰⁶ Odsetek osób w wieku przedprodukcyjnym w 2000 r. wynosił 24,4 proc., w 2010 r. – 18,8 proc., w 2018 r. – 18,1 proc., według prognoz w 2050 r. mógłby stanowić jedynie 14,6 proc. ogółu ludności.

⁵⁰⁷ Odsetek osób w wieku produkcyjnym w 2000 r. wynosił 60,8 proc., w 2010 r. – 64,4 proc., w 2018 r. – 60,6 proc., natomiast w 2050 r. – 48,8 proc.

⁵⁰⁸ Odsetek osób w wieku poprodukcyjnym w 2000 r. wyniósł 14,8 proc., w 2010 r. – 16,8 proc., w 2018 r. – 21,4, natomiast w 2050 r. może wynieść aż 36,5 proc.

⁵⁰⁹ Starzenia się społeczeństwa nie dotyczy tylko Polski, inne kraje europejskie również mierzą się z problemem zapewnienia odpowiedniego finansowania zabezpieczenia ryzyka starości w obliczu wzrastającej liczby beneficjentów systemu. „W 2008 r. w Unii Europejskiej na każdą osobę powyżej 65 roku życia przypadały cztery osoby w wieku produkcyjnym (15-64 lata). Do roku 2060 stosunek ten będzie wynosił dwa do jednego”, B. Kłós, *Europejskie systemy emerytalne – stan i perspektywy*, „Analizy” 2011 nr 5 (49), s. 5.

Jak wynika z danych przedstawionych w Tabeli 17, współczynnik obciążenia demograficznego osób w wieku produkcyjnym stopniowo rośnie począwszy 2005 r. Na początku lat dziewięćdziesiątych współczynnik był wysoki głównie ze względu na wysoki udział osób w wieku przedprodukcyjnym w ogólnej liczbie ludności. W kolejnych latach znacznie zwiększa się natomiast obciążenie osobami starszymi.

Tabela 18 Liczba emerytów i rencistów w Polsce w latach 2000-2017 (w tys.)

Rok	Liczba emerytów	Liczba rencistów	Emeryci i renciści
2000	4 630	4 782	9 412
2001	4 627	4 684	9 311
2003	4 740	4 466	9 206
2005	4 441	4 728	9 169
2007	6 011	3 178	9 189
2009	6 376	2 956	9 332
2011	6 293	2 831	9 124
2013	6 229	2 723	8 952
2015	6 253	2 627	8 880
2017	6 435	2 500	8 935

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Emerytury i renty w 2017 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2018, s. 14.

Powyższa Tabela wskazuje na progresywny wzrost liczby emerytów w Polsce. W 2000 r. było ich 4 630 tys., natomiast w 2017 r. już 6 435 tys. (spadek liczby emerytów zarejestrowany był w latach 2011-2014). Natomiast odnotowano w tym okresie stopniowy spadek liczby rencistów, z wartości 4 782 tys. w 2000 r. do 2 500 tys. w ostatnim roku z badanego okresu. Porównując całkowitą liczbę emerytów i rencistów, należy zauważyć, że, w porównaniu do 2000 r., spadła ona o 477 tys. Zmniejszenie tej wartości wynika z istotnego ograniczenia liczby rencistów i wiąże się z utrudnionym procesem otrzymania świadczenia, czyli dokładniejszą weryfikacją dokumentów oraz przyznawaniem rent okresowych – maksymalnie na 5 lat. Liczba emerytów natomiast wzrosła, jest to oczywiście jednym z rezultatów procesu starzenia się społeczeństwa. Poza tym w wielu przypadkach ubezpieczeni zmienili podstawę otrzymywania świadczenia z renty na emeryturę.

To głównie wzrastająca liczba emerytów oraz rosnąca dysproporcja między osobami w wieku produkcyjnym i poprodukcyjnym, skutkująca wzrostem obciążenia

demograficznego, wpłynęła na podjęcie decyzji o podwyższeniu wieku emerytalnego dla obu płci. Zmiana ta miała wpłynąć pozytywnie na finanse FUS, bowiem wpływy ze składek osób ubezpieczonych już od dawna nie pozwalają na wypełnienie wszystkich zobowiązań wobec beneficjentów. W związku z ograniczeniem liczby osób uprawnionych, zmniejszyły się miały wydatki FUS. Jednocześnie wydłużenie aktywności zawodowej Polaków miało wpłynąć pozytywnie na rynek pracy, który przeżywa kryzys związany z brakiem chętnych pracowników. Przepisy, na podstawie których wydłużony został wiek emerytalny weszły w życie w 2013 r. Dane przedstawione w Tabeli 18 wskazują na efekty reformy – spadek liczby emerytów w 2013 r. oraz jedynie nieznaczny ich wzrost do roku 2015.

Przeciętna miesięczna liczba emerytów otrzymujących świadczenia z systemu pozarolniczego w 2017 r. wyniosła 5 516,2 tys., był to wzrost o 2,1 proc. w porównaniu do 2016 r. W 2017 r. świadczenia z MON otrzymywało miesięcznie 109,3 tys. emerytów (mniej o 0,2 proc. niż w poprzednim roku), z MS – 24,2 tys. (wzrost o 1,1 proc.), z MSWiA – 152,1 tys. (wzrost o 1,6 proc.)⁵¹⁰. Zgodnie z danymi przedstawionymi przez GUS, w 2017 r. wśród osób pobierających emerytury z rolniczego i pozarolniczego systemu ubezpieczenia społecznego, najliczniejszą grupę stanowiły osoby w wieku 65-69 lat (29,3 proc. wszystkich świadczeniobiorców), kolejną grupę stanowiły osoby w wieku 75 lat i więcej (28,4 proc.), 60-64 lat (20 proc.), 70-74 (17,4 proc.), najmniej liczne grupy stanowiły osoby w wieku 55-59 (2,6 proc.) oraz 54 lata i mniej (2,1 proc.)⁵¹¹.

Zmiany ludności według ekonomicznych grup wieku związane ze znacznym zmniejszeniem liczebności grupy przedprodukcyjnej i systematycznym wzrostem liczby osób w wieku poprodukcyjnym niosą za sobą szereg różnorodnych konsekwencji. Poza zwiększonym obciążeniem demograficznym, wpływają także na wzrost wydatków państwa związanych z wypłatą odpowiednich świadczeń i ewentualnymi dotacjami do FUS, jak również ze zwiększonym finansowaniem niezbędnego systemu ochrony zdrowia.

⁵¹⁰ *Emerytury i renty w 2017 r.*, dz. cyt., s. 16.

⁵¹¹ Por. tamże, s. 17.

4.2.1.2. Urodzenia i dzietność kobiet

Liczba urodzeń jest jednym z najważniejszych czynników, które oddziałują na sytuację demograficzną. Podkreśla się, że zapewnienie rozwoju wymaga, aby na każde 100 kobiet w wieku rozrodczym (15-49 lat) przypadło przynajmniej 210 urodzonych dzieci. Wskaźnik urodzeń, który nie pozwala nawet na zaspokojenie prostej zastępowalności pokoleń notowany jest w Polsce już od lat dziewięćdziesiątych (od tego czasu wynosi on mniej niż 2 urodzenia przypadające na jedną kobietę).

Najniższą liczbę żywych urodzeń zanotowano w Polsce w 2003 r.; było ich 351 tys., współczynnik dzietności wyniósł wówczas jedynie 1,22 (najniższy wskaźnik dzietności począwszy od 1946 r.). Depresja urodzeniowa zakończyła się w 2004 r. i przez kolejne pięć lat można było zaobserwować stopniowy wzrost liczby urodzeń. W 2009 r. osiągnęły one wartość niemal 418 tys. i wówczas współczynnik dzietności obliczono na 1,4. Jednakże kolejny rok znowu przyniósł spadek urodzeń i ta tendencja pozostała niezmienna aż do 2014 r., kiedy odnotowano wzrost liczby żywych urodzeń. W 2017 r. liczba urodzeń osiągnęła 402 tys., a współczynnik dzietności wyniósł 1,45. Była to najwyższa wartość od 1983 r.⁵¹²

Tendencja demograficzna związana ze spadkiem liczby urodzeń jest konsekwencją zmiany modelu funkcjonowania rodziny oraz wielu czynników, które oddziałują na wybory i zachowania prokreacyjne, w tym także świadome decyzje o bezdzietności. Rosnąca liczba kobiet w wieku rozrodczym nie jest już bowiem gwarancją wysokiej dzietności. W takich okolicznościach należy przyjąć, że bezpośrednim czynnikiem, który wpływa na niską liczbę urodzeń w Polsce jest stale rosnący wiek, w którym kobiety rodzą pierwsze dziecko.

Tabela 19. Udział płodności poszczególnych grup wiekowych (w proc.)

	19 lat i mniej	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45 lat i więcej
1990	8,0	36,4	29,3	17,4	7,3	1,5	0,1
2000	7,3	33,7	33,6	16,1	7,2	2,0	0,1
2005	5,3	27,3	35,9	22,3	7,6	1,4	0,1
2010	4,5	19,3	36,9	27,4	10,0	1,7	0,1
2016	3,0	14,6	33,1	33,0	13,7	2,5	0,1
2017	2,5	13,9	33,0	33,6	14,3	2,6	0,1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Rocznik demograficzny 2018*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2018, s. 264; *Podstawowe informacje o rozwoju demograficznym Polski do 2014 roku*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2015, s. 5.

⁵¹² Por. *Sytuacja demograficzna Polski do 2017 r.* dz. cyt., Warszawa 2018, s. 49.

Dane przedstawione Tabeli 19 wskazują na proces przesunięcia najwyższej płodności kobiet z grupy wiekowej 20-24 (36,4 proc. urodzeń w tej grupie w 1990 r.) do grupy 30-34 (33,6 proc. w 2017 r.). Bardzo istotny jest wzrost udziału kobiet w tej grupie wiekowej w ogólnej licznie urodzeń żywych, z 17,4 proc. w 1990 r. do 33,6 proc. w 2017. Dodatkowo odnotować należy duży spadek płodności kobiet w grupie wiekowej 20-24 (z 36,6 proc. do niespełna 14 proc.). Prawie dwukrotnie w tym okresie wzrósł udział kobiet w grupie wiekowej 35-39, natomiast zasadniczo spadł udział kobiet w wieku 19 lat i mniej.

Niższa liczba urodzeń zależy nie tylko od występowania czynników wpływających na decyzje prokreacyjne Polaków (samorealizacja, wykształcenie, ekonomiczna stabilizacja). Spadku liczby urodzeń należy się spodziewać również ze względu na to, że wchodzi w wiek najwyższej płodności kobiety, które urodziły się w czasie ostatniego niżu demograficznego, który wystąpił w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku.

Potwierdzeniem zachodzących zmian w zakresie nastawienia Polaków do posiadania potomstwa i modyfikacji priorytetów są dane wskazujące na poziom wykształcenia matek. W 1990 r. jedynie 6 proc. matek posiadało wykształcenie wyższe, w 2000 r. – 13,2 proc., w 2013 r. było ich nieco ponad 47 proc., natomiast w 2017 r. już ponad połowa kobiet. Równie szybko spadał odsetek matek, które posiadają wykształcenie podstawowe lub nie posiadają wykształcenia szkolnego. Obecnie stanowią one jedynie 3 proc., a na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku – 18 proc. wszystkich kobiet rodzących dziecko w Polsce⁵¹³.

Jednym z czynników, który pośrednio oddziałuje także na liczbę urodzeń jest opóźnienie decyzji o zawarciu związku małżeńskiego⁵¹⁴. Od początku procesu transformacji jest ono w Polsce coraz bardziej zauważalne. Zwłoka z zawarciem formalnego związku często oznacza także opóźnienie momentu urodzenia dziecka. Takie okoliczności w sposób bezpośredni oddziałują na dzietność oraz warunkują sytuację demograficzną w Polsce, a ta natomiast wpływa bezpośrednio na funkcjonowanie systemu emerytalnego.

⁵¹³ Por. *Sytuacja demograficzna Polski do 2017 r. Urodzenia i dzietność*, dz. cyt., s. 63-64.

⁵¹⁴ W Polsce zdecydowana większość dzieci rodzi się w związkach zawartych zgodnie z obowiązującym prawem. Jednak w każdym roku rośnie odsetek urodzeń pozamałżeńskich. Na początku lat dziewięćdziesiątych wynosił on około 5 proc. wszystkich urodzeń, obecnie sięga 25 proc. Odsetek dzieci pozamałżeńskich jest wyższy w mieście niż na wsi. Por. *Rocznik demograficzny 2018*, dz. cyt., s. 279.

4.2.1.3. Umieralność i trwanie życia

W okresie od 2000 r. liczba zgonów waha się od 368 028 do 402 852. Jednak należy zauważyć, że w Polsce zwiększa się odsetek osób w wieku najstarszym, dlatego w najbliższej przyszłości prawdopodobnie zauważalny będzie wzrost liczby zgonów. W 2017 r. odnotowano 402 852 zgonów (o 14 843 więcej niż w 2016 r.), współczynnik zgonów wyniósł wówczas 10,5 promila (o 0,4 więcej niż w 2016 r.). Średnio w badanym okresie współczynnik zgonów obliczany był na poziomie 10 promila.

Na podstawie badań przeprowadzonych przez GUS należy zauważyć, że utrzymuje się w Polsce nadumieralność mężczyzn. Z ogólnej liczby zgonów w roku 2017, mężczyźni stanowili: 207 671, w porównaniu do zgonów kobiet: 195 181⁵¹⁵.

Tabela 20. Liczba zgonów w latach 2000-2017

2000	2005	2010	2015	2016	2017
368 028	368 285	378 478	394 921	388 009	402 852

Źródło: *Zgony według przyczyn określanych jako "garbage codes" według województw, /obszary-tematyczne/ludność/statystyka-przyczyn-zgonow/zgony-według-przyczyn-określanych-jako-garbage-codes,3,1.html*, (dostęp: 10.01.2019).

Wśród przyczyn zgonów w Polsce należy wymienić głównie choroby układu krążenia, aż 43,7 proc. zgonów w roku 2017 (w porównaniu z 2000 r. nastąpił spadek przypadków śmierci z tej przyczyny, wówczas – 45,9 proc.) oraz nowotwory złośliwe – odsetek zgonów z tego powodu wyniósł 26,0 proc. w 2017 r. (niepokojący jest przy tym wzrost śmiertelności na skutek tej choroby, z 22,1 proc. w 2000 r.). Te dwie przyczyny są odpowiedzialne za 70 proc. zgonów w Polsce. Kolejną istotną grupą powodującą zgony są choroby układu oddechowego – 6 proc. (w tej kategorii nastąpił wzrost z 4,8 proc. w 2000 r.). Jednocześnie zaobserwowano jest spadek śmiertelności z powodu urazów i zatruc, które obecnie powodują 4,8 proc. zgonów (w porównaniu do 7 proc. w 2000 r.)⁵¹⁶. Dokonując podziału przyczyn śmierci ze względu na płeć, należy wskazać, że główną przyczyną zgonów mężczyzn są choroby układu krążenia – nieco ponad 41,5 proc. wszystkich

⁵¹⁵ Por. *Rocznik demograficzny 2018*, dz. cyt., s. 302.

⁵¹⁶ Warto w tym miejscu zauważyć, że według Światowej Organizacji Zdrowia, w Polsce rejestracja danych dotyczących śmiertelności jest kompletna, bowiem rejestruje się 100 proc. przypadków zgonów, jednakże nie jest ona do końca rzetelna. Zbyt duży odsetek zgonów stanowią bowiem „przyczyny nieokreślone”. Wskazuje się, że podstawową przyczyną takiego stanu rzeczy są nienależycie wypełnione karty zgonu pacjenta. Lekarze bardzo często pomijają w nich opis chronologiczny przebiegu choroby, wprowadzając jedynie ostateczną, bezpośrednią przyczynę śmierci. Por. *WHO methods and data sources for global causes of death 2000-2011*, dz. cyt.

przypadków, prawie 30 proc. to nowotwory złośliwe. Wśród mężczyzn znacznie częściej występują samobójstwa – 2,2 proc. oraz urazy i zewnętrzne przyczyny śmierci – 7,7 proc. Zgony kobiet są powodowane głównie chorobami układu krążenia – ponad 45,5 proc. oraz nowotwory – 22,5 proc. Wśród kobiet znacznie mniej niż w przypadku mężczyzn jest przypadków zgonów powodowanych przyczynami zewnętrznymi – 2,2 proc. oraz samobójstwami – 0,3 proc.⁵¹⁷.

Pozytywnym zjawiskiem jest znaczny spadek umieralności dzieci w wieku 1-14 lat. Wśród dzieci i młodzieży najczęstszymi powodami zgonów są urazy i zatrucia, zwłaszcza w grupie wiekowej 5-19 la (stanowią ponad połowę wszystkich zgonów). Zewnętrzne przyczyny zgonu dotyczą w szczególności chłopców – 56 proc. wszystkich przypadków, wśród dziewczynek – 42 proc. Kolejną przyczyną zgonów są nowotwory złośliwe – niemal 12 proc. oraz choroby układu nerwowego 9 proc. i układu oddechowego – 6 proc. Natomiast niepokojący jest wzrost przypadków samobójstw, zwłaszcza wśród młodzieży w wieku 15-19 lat. W latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku rejestrowano średnio około 10 proc. prób samobójczych wśród wszystkich przyczyn zgonu, w 2000 r. już 16 proc. Ten wysoki udział utrzymuje się nadal, a nawet nieznacznie rośnie, w 2016 r. zamachy samobójcze stanowiły przyczynę ponad 18 proc. wszystkich zgonów nastolatków⁵¹⁸.

Zdecydowana poprawa jest dostrzegalna natomiast w odniesieniu do zgonów niemowląt. W 2000 r. odnotowano 3 068 przypadków, dziesięć lat później już tylko 2 057, natomiast w roku 2016 jedynie 1 522. W 2017 r. zarejestrowano 1 604 zgonów niemowląt, czyli o 82 więcej niż w poprzednim roku. Jednak należy zauważyć, że nadal utrzymuje się niewielka ilość takich przypadków, zwłaszcza w porównaniu do danych z 1990 r., kiedy zmarło 10 640 niemowląt lub 1980 r. – 17 700⁵¹⁹. Wiąże się to ze zdecydowanym obniżeniem współczynnika umieralności okołoporodowej, który wskazuje na liczbę zgonów dzieci w wieku 0-1 przypadającą na 1 000 żywych urodzeń w określonym przedziale czasowym. W 2017 r. wyniósł on 4 promile. Dla porównania warto przedstawić dane z 1990 r., wówczas współczynnik obliczono na 19,3 promila, w 2000 r. – 8,1 promila, natomiast w 2014 r. – 4,7 promila⁵²⁰. Takie pozytywne wyniki badań wskazują na zdecydowaną poprawę sytuacji i polepszenie usług medycznych świadczonych w Polsce.

Dane dotyczące umieralności przekładają się bezpośrednio na obliczenia dotyczące przewidywalnej długości życia. Generalnie, począwszy od 1950 r. przewidywalne trwanie życia dla obu płci stopniowo wzrasta, jednak zauważalna jest niższa jego wartość obliczana

⁵¹⁷ Por. *Rocznik demograficzny 2018*, dz. cyt., s. 322.

⁵¹⁸ Por. *Sytuacja demograficzna Polski do 2017 r. Urodzenia i dzietność*, dz. cyt., s. 15.

⁵¹⁹ Por. *Rocznik demograficzny 2018*, dz. cyt., s. 366.

⁵²⁰ Por. *Sytuacja demograficzna Polski do 2017 r. Urodzenia i dzietność*, dz. cyt., s. 15.

dla mężczyzn. W okresie od 2000 do 2017 r. przeciętne dalsze trwanie życia wzrosło dla kobiet o 3,82 lat, w stosunku do mężczyzn wzrost jest jeszcze większy, aż 4,22 lat.

Tabela 21. Przeciętne dalsze trwanie życia w Polsce w latach 2000-2017

	2000	2005	2010	2015	2016	2017
Kobiety	78,0	79,40	80,59	81,57	81,94	81,82
Mężczyźni	69,74	70,81	72,10	73,58	73,94	73,96

Źródło: *Rocznik demograficzny 2018*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2018, s. 388.

Pochodną obliczania przeciętnego trwania życia Polaków są badania na temat długości życia w zdrowiu. Wraz z rozwojem medycyny, poprawą warunków bytu oraz wzrostem wydatków państwa na cele związane z ochroną zdrowia wzrosła liczba lat, którą członkowie społeczeństwa mogą przeżyć bez niepełnosprawności. Na podstawie badań przeprowadzonych w 2016 r. wskazuje się, że w Polsce mężczyzna w wieku 65 lat ma przed sobą średnio 16 lat życia, a w tym 8,2 lat w zdrowiu. Natomiast kobietę czeka przeciętnie 20,5 lat życia, w tym 8,9 lat w zdrowiu⁵²¹.

W związku z tendencją wydłużania się przeciętnego trwania życia, przewiduje się w Polsce zwiększenie się liczby osób w wieku zaawansowanym – powyżej 80 lat. Badania wskazują, że w latach 2002-2014 odnotowano bardzo dynamiczny wzrost liczby osób najstarszych. Na podstawie prognoz można przypuszczać, że już od 2026 r. liczba osób w wieku 80 lat i więcej będzie gwałtownie rosła, aż do roku 2042, kiedy osiągnie prawie 3 mln. Będzie to konsekwencją z wejścia w wiek zaawansowanej starości osób urodzonych w czasie powojennego wyżu demograficznego⁵²².

Zmiany w strukturze ludności według ekonomicznych grup wieku, zmniejszanie liczby urodzeń oraz wydłużanie przeciętnego trwania życia Polaków wpływają na proces starzenia się ludności. Obserwowane zmiany oddziałują w sposób bezpośredni na funkcjonowanie systemu emerytalnego. Pierwszą, oczywistą konsekwencją jest zwiększenie się okresu pobierania świadczenia, przy niezmiennym wieku emerytalnym oznacza to, że składki osób ubezpieczonych nie wystarczą na wypłatę świadczeń w wysokości odpowiadającej potrzebom beneficjentów. Inną kwestią, być może nawet istotniejszą z punktu widzenia zabezpieczenia interesów całego społeczeństwa, jest stan finansów ZUS.

⁵²¹ GUS powołuje się na dane opublikowane przez Eurostat; Por. *Informacja o sytuacji osób starszych na podstawie badań Głównego Urzędu Statystycznego*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2018, s. 5.

⁵²² Por. *Prognoza gospodarstw domowych na lata 2016-2050*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2016, s. 16.

Wypłacanie dożywotnich świadczeń, w obliczu wydłużania się trwania życia Polaków oraz stałego zwiększania się liczby osób uprawnionych, okazuje się bowiem bardzo kosztowne.

Przeciętne oczekiwane trwanie życia jest jednym z uwarunkowań, które kształtują decyzje dotyczące ustawowego wieku emerytalnego. Obserwacje wskazują jednoznacznie, że Polacy żyją dłużej. Wniosek ten stał się fundamentalną przesłanką do przeniesienia granicy wieku uprawniającego do nabycia świadczenia z 60 i 65 lat do 67 lat dla obu płci. Jednocześnie kondycja psychofizyczna Polaków pozwala im na dłuższą aktywność zawodową, czego potwierdzeniem są wyniki przeprowadzonych badań w zakresie trwania życia w zdrowiu (czyli życia wolnego od niepełnosprawności w subiektywnym odczuciu).

4.2.1.4. Migracje zagraniczne

Szacuje się, że liczba Polaków emigrujących na stałe za granicę w okresie 2000-2017 r. wahała się od 11 888 do 32 103 (Tabela 22). Najwyższą wartość osiągnęła w 2013 r., w kolejnym roku liczba osób, które zdecydowały się opuścić Polskę na stałe spadła o ponad 4 tys. (28 080). Pozytywnym zjawiskiem jest natomiast znaczny spadek emigracji od 2016 r. Głównymi kierunkami wyjazdów są kraje Europy. W 2017 r. ten kierunek wybrało niemal 90 proc. emigrantów z Polski (zwłaszcza w granicach Unii Europejskiej, przeważnie do Niemiec – prawie 50 proc. i Wielkiej Brytanii – 25 proc.). Kolejnym kierunkiem emigracji jest Ameryka Północna i Środkowa, tam w 2017 r. udało się niemal 12 proc. emigrantów, zaś do Australii i Oceanii – 8 proc. Polacy rzadko natomiast jako kraj emigracji na pobyt stały wybierają Azję, Amerykę Południową oraz Afrykę.

Tabela 22. Emigracje zagraniczne na pobyt stały w latach 2000-2017

	2000	2005	2010	2013	2014	2016	2017
Ogółem	26 999	22 242	17 360	32 103	28 080	11 970	11 888
Europa	22 914	18 416	14 651	28 166	25 031	10 936	10 621
Azja	43	46	94	128	131	47	57
Afryka	38	46	32	56	56	16	11
Ameryka Płn. i Śr.	3 798	3 460	2 392	3 389	2 576	873	1 085
Ameryka Pn.	12	18	15	42	20	12	16
Australia i Oceania	193	244	175	331	266	86	98

Źródło: *Rocznik demograficzny 2018*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2018, s. 429.

W 2017 r. na stałe emigrowało z Polski 11 888, jednakże skala emigracji czasowej jest znacznie wyższa. Według szacunków GUS, w grudniu 2017 r. poza granicami kraju przebywało około 2 540 tys. stałych mieszkańców Polski⁵²³, czyli o 25 tys. (1 proc.) więcej niż rok wcześniej. Wśród nich około 2 241 tys. osób przebywało w państwach Europy (o 27 tys. więcej niż w 2006 r.), około 95 proc. przebywało w krajach należących do Unii Europejskiej (w Wielkiej Brytanii 793 tys., Niemczech 703 tys., Holandii 120 tys. oraz w Irlandii 112 tys.). W każdym z tych krajów odnotowano wzrost liczby emigrantów z Polski. Na podstawie szacunków stwierdza się, że ponad 80 proc. czasowych emigrantów przebywa za granicą przez okres co najmniej 12 miesięcy, takie osoby zaliczane są do emigrantów długookresowych⁵²⁴. Tak wysoka emigracja do Niemiec wynika przede wszystkim z bliskości geograficznej, a także z uwarunkowań, które umożliwiają łatwiejsze zdobycie pracy, ponieważ to przeważnie kwestie ekonomiczne są przesłanką skłaniającą do emigracji. Poza krajami Unii Europejskiej popularnym kierunkiem emigracji zagranicznej jest również Norwegia, zwłaszcza ze względu na wysoki poziom opieki społecznej.

Tabela 23. Imigracje zagraniczne na pobyt stały w latach 2000-2017

	2000	2005	2010	2013	2014	2016	2017
Ogółem	7 331	9 364	15 246	12 199	12 330	13 476	13 324
Europa	4 710	6 906	12 463	10 023	10 049	11 439	11 456
Azja	732	572	402	483	599	701	718
Afryka	120	100	187	199	168	198	159
Ameryka Płn. i Śr.	1 530	1 607	1 972	1 309	1 326	989	864
Ameryka Pn.	46	42	51	38	47	54	43
Australia i Oceania	162	134	163	143	137	89	77

Źródło: *Rocznik demograficzny 2018*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2018, s. 429.

Określając dynamikę imigracji zagranicznych na stałe należy zauważyć, że jej skala znacznie wzrosła począwszy od 2000 r., kiedy jej wartość ogółem wyniosła ponad 7 tys. Natomiast w 2017 r. oszacowano ją na ponad 13 tys. Najwyższą wartość osiągnęła w 2010 r. – więcej niż 15 tys. (Tabela 23). Zdecydowanie najwięcej imigrantów przyjeżdża

⁵²³ Wskazuje się, że dane dotyczące migracji zagranicznych mogą nie być precyzyjne. Jest to rezultatem różnic w ewidencjonowaniu ludności pomiędzy poszczególnymi krajami. Jednocześnie badania obejmują wyłącznie zarejestrowane wyjazdy z kraju.

⁵²⁴ Por. *Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004-2017*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2018, s. 1-2.

do Polski z krajów Europy – ponad 80 proc. w każdym roku. Wśród nich przede wszystkim z Wielkiej Brytanii (ponad 3 tys. osób w 2017 r.), Niemiec (ponad 2 tys.) i Ukrainy (prawie 1,5 tys.). Kolejnym regionem pochodzenia imigrantów jest Ameryka Północna i Środkowa (liczba imigrantów ze Stanów Zjednoczonych w 2017 r. wyniosła prawie 700 osób). Znacznie mniej osób przybywa z Azji oraz Australii i Oceanii. Wśród osób, które imigrowały do Polski na pobyt stały w roku 2017 najliczniejszą grupą były dzieci w wieku 0-4 lata, przybyło ich ponad 5 tys. oraz w wieku 5-9 ponad 1,3 tys., kolejną grupą były osoby w wieku 30-34, których imigrowało do Polski na pobyt stały ponad 1,1 tys. W sumie w 2017 r. przybyło 6 tys. osób w wieku produkcyjnym, 6,5 tys. osób w wieku przedprodukcyjnym oraz nieco mniej niż 1 tys. osób w wieku poprodukcyjnym⁵²⁵.

Porównując ogólną liczbę migracji zagranicznych na pobyt stały, należy zauważyć, że aż do 2014 r. przyjmowała ona wartość ujemną – zdecydowanie więcej osób emigrowało z kraju za granicę na stałe niż przyjeżdżało do Polski. Zgodnie z szacunkami liczebność emigrantów spadła bardzo wyraźnie od 2016 r. i od tego roku saldo migracji na pobyt stały osiąga wartość dodatnią (zanotowano około 1,5 tys. więcej przyjazdów niż wyjazdów).

W ramach migracji zagranicznych uwzględnić trzeba także repatriantów. Każdego roku kilkaset osób przybywa do Polski na podstawie wiz repatriacyjnych. W 2005 r. były to 335 osoby, w 2010 r. – 175, w 2015 – 235, w 2016 – 287, natomiast w 2017 r. aż 525 osób. W sumie w latach 1997-2017 w ramach repatriacji przybyło do Polski ponad 8 tys. osób⁵²⁶.

Skala czasowych migracji zagranicznych jest znacznie większa. Każdego roku rejestruje się coraz więcej nieobecności ze względu na emigrację na okres dłuższy niż 6 miesięcy. Według statystyk bazujących na ewidencji ludności, osób, które zgłosiły wyjazd za granicę w 2015 r. było 62 749, natomiast w 2017 r. – 65 461. Wśród wyjeżdżających większość stanowią mężczyźni, w 2017 r. ponad 36,5 tys. Największą grupę w 2017 r. stanowiły osoby w wieku 30-34 lata (było ich prawie 13 tys.) oraz 35-39 lat (również niemal 13 tys.), wyjechało również ponad 7 tys. osób w wieku 40-44 oraz 6 tys. w wieku 25-29. Wśród osób w wieku poprodukcyjnym skala emigracji jest już znacznie niższa⁵²⁷.

Na podstawie szacunków Urzędu do Spraw Cudzoziemców wskazuje się, że na początku 2019 r. ważne zezwolenia na pobyt w Polsce posiadało 372 tys. cudzoziemców. Była to wartość większa niż zarejestrowano w ubiegłych latach, bowiem na początku 2018 wyniosła 325 tys. i w styczniu 2017 r. – 266 tys. Wśród tych osób najliczniej powiększyła

⁵²⁵ Por. *Rocznik demograficzny 2018*, dz. cyt., s. 431.

⁵²⁶ Por. tamże, s. 450.

⁵²⁷ Por. tamże, s. 461.

się grupa imigrantów z Ukrainy – niemal o 34 tys. (w większości są to osoby, które posiadają zezwolenie na pobyt czasowy związany z pracą)⁵²⁸. Zgodnie ze statystykami prowadzonymi przez Urząd liczba cudzoziemców, którzy wnioskuje o zezwolenie na pobyt w Polsce stale rośnie od 2014 r. W prawie 90 proc. wnioski te dotyczą pobytów czasowych do 3 lat, 10 proc. dotyczy pobytu stałego. Wśród osób ubiegających się o zezwolenie niemal 65 proc. stanowią osoby z grupy wiekowej 20-39. W 2017 r. o zezwolenie ubiegało się w sumie 202 tys. cudzoziemców, wśród nich 192 tys. spoza UE. Wśród wszystkich wniosków – około 85 proc. przypadków wydawane są decyzje pozytywne. W 2017 r. zdecydowana większość wniosków pochodziła od obywateli Ukrainy (125 tys. wniosków, 30 proc. więcej niż rok wcześniej), Białorusi (9,5 tys.), Indii (8 tys.), Wietnamu (6,4 tys.) oraz Chin (6 tys.). Głównym powodem przyjazdu była chęć podjęcia pracy⁵²⁹.

Przedstawiając dane dotyczące liczby osób obywatelstwa innego niż polskie zgłoszonych do ubezpieczenia emerytalnego i rentowego należy wskazać na znaczny ich wzrost w ciągu ostatnich dziesięciu lat. Na koniec 2008 r. polskiemu ubezpieczeniu podlegało 65 tys. osób, natomiast we wrześniu 2018 r. ponad 500 tys. więcej (569,1 tys.) – w tym liczba osób pochodzących spoza Unii Europejskiej wyniosła ponad 533,5 tys. w 2018 r. Wśród osób ubezpieczonych obywatelstwa innego niż polskie zarejestrowano najwięcej obywateli Ukrainy (425,7 tys.). Zdecydowanie mniej było osób obywatelstwa białoruskiego (32,6 tys.), wietnamskiego (8,1 tys.), mołdawskiego (7,3 tys.) i rosyjskiego (7,3 tys. osób). Największy wzrost liczebności obywatelstwa innego niż polskie, która podlegała ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowemu nastąpił od 2015 r., wówczas odnotowano 184,2 tys. osób. Dane opublikowane przez ZUS wskazują, że osobom posiadającym obywatelstwo inne niż polskie wypłacono w grudniu 2017 r. 3,7 tys. świadczeń emerytalnych (stanowiło to około 0,06 proc. ogółu świadczeń emerytalnych i rentowych wypłacanych przez ZUS)⁵³⁰.

Dane statystyczne wskazują, że na emigrację zagraniczną najczęściej decydują się osoby w wieku produkcyjnym. Tak wysoka skala emigracji osób w wieku 25-44 lata, często dobrze wykształconych i wykwalifikowanych, znacznie zmniejsza potencjał demograficzny Polski. Główną przyczyną tych wyjazdów jest chęć podjęcia lepiej płatnej pracy. Czasem okazuje się, że osoby wyjeżdżające z Polski, nawet z zamiarem powrotu, pozostają za granicą i zakładają tam rodziny z uwagi na lepsze zarobki i tym samym – warunki do

⁵²⁸ Por. *Podsumowanie: legalizacja pobytu w 2018 r.*, Urząd do Spraw Cudzoziemców, <https://udsc.gov.pl/podsumowanie-legalizacja-pobytu-w-2018-r/>, (dostęp: 11.02.2019).

⁵²⁹ Por. *Sprawozdanie roczne z działalności UdSC w zakresie zadań Departamentu Legalizacji Pobytu za rok 2017*, Urząd do Spraw Cudzoziemców, <https://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-okresowe/raport-roczny-legalizacja-pobytu/2017-2/>, (dostęp: 11.02.2019).

⁵³⁰ Por. *Cudzoziemcy w polskim systemie ubezpieczeń społecznych*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa 2019, s. 6-8, 32.

wychowania dzieci. Bez wątpienia jest to niekorzystna sytuacja dla funkcjonowania systemu emerytalnego w Polsce, który swoją bazową część opiera głównie o finansowanie ze składek. Wysoka emigracja oznacza, że liczba osób ubezpieczonych się zmniejsza.

4.2.2. Przemiany społeczne

Zmiany społeczne, które można zaobserwować od początku XXI w. związane są przede wszystkim z rozwojem cywilizacyjnym, z wszechobecną nowoczesnością i dobrobytem ekonomicznym. Nowe uwarunkowania wpłynęły wyraźnie na zmianę zachowań Polaków, zwłaszcza na postawę młodego pokolenia, które zaczęło mocno różnić się od swoich rodziców, zwłaszcza w formułowaniu swoich priorytetów oraz hierarchii systemu wartości.

Jednakże zmiany społeczne nie wynikały wyłącznie z nowych okoliczności ekonomicznych. Należy wskazać, że XXI w. przyniósł także znaczny wzrost zainteresowania wartościami niematerialnymi. Zaczęto uwypuklać znaczenie równouprawnienia obu płci, tolerancji oraz nieskrępowanej niczym wolności jednostek w każdej dziedzinie życia, także w dostępie do aborcji, eutanazji czy też możliwości zawierania związków jednopłciowych i posiadania przez nich potomstwa.

Niebywały postęp w ostatnich latach zauważa się również w dziedzinie transportu. Szybki rozwój motoryzacji umożliwia i przyspiesza pokonywanie nawet bardzo dużych odległości. Jednocześnie powszechność samochodów oraz ich dostępność świadczy o postępie cywilizacyjnym. Trzeba jednak spojrzeć również na to od innej strony – ogromne ilości pojazdów napędzanych spalinowo wpłynęły na jakość powietrza, którym oddychamy. Jego zanieczyszczenie to jedno z największych zagrożeń dla środowiska.

Warto podkreślić także inne dziedziny zmian, czyli ogromny postęp w dziedzinie nauki, medycyny, komputeryzacji i rozwoju nowych technologii. Na uwagę zasługuje szybkość ewolucji w każdej z tych płaszczyzn. To z kolei wymaga od ludzi wykształcenia umiejętności przystosowywania się do zmiennych uwarunkowań, dużej elastyczności oraz otwartości na owoce nowoczesności.

Diametralne zmiany można dostrzec również w sposobie myślenia, poglądach oraz stosunku do tradycji osób młodych, urodzonych już w XXI w. W przeciwieństwie do ich dziadków, są oni wychowani w okresie dobrobytu ekonomicznego i zdecydowanie bardziej ukierunkowani na nowe technologie, na nowe formy komunikacji. Internet jest dla nich miejscem socjalizacji, ograniczając tym samym rolę szkoły, rówieśników i społeczności.

Zmiany społeczne dotknęły także pozycji pracownika oraz szeroko rozumianego rynku pracy. Globalizacja i postęp technologiczny wymusiły dostosowanie się do nowych uwarunkowań. Fizyczna praca rąk ludzkich jest coraz częściej zastępowana pełną automatyzacją, a doświadczony i wykwalifikowany fachowiec, specjalista – osobą biegłą w najnowszych rozwiązaniach robotyki.

Ogrom przemian społecznych można zauważyć analizując dane dotyczące rozwoju społeczeństwa informacyjnego. W 2018 r. niemal 83 proc. gospodarstw domowych w Polsce posiadało przynajmniej jeden komputer w domu. Dla porównania w 2014 r. takich gospodarstw ogółem było 77 proc., w 2016 – 80 proc. Znacznie częściej komputer posiadają gospodarstwa domowe z dziećmi (prawie 97,5 proc. w 2018 r., gdy gospodarstwa domowe bez dzieci – nieco ponad 75,7 proc.). Jeśli chodzi o miejsce zamieszkania, to również można zauważyć prawidłowość, że w dużych miastach odsetek gospodarstw domowych, w których znajduje się choć jeden komputer jest większy o około 5,4 proc. w porównaniu do obszarów wiejskich (różnica ta zmniejsza się każdego roku). Według szacunków w 2018 r. liczba Polaków, którzy regularnie (co najmniej raz w tygodniu) korzystają z komputera wyniosła 20,7 mln. W tej kwestii prawie nie jest dostrzegalna różnica pomiędzy kobietami i mężczyznami. Różnice w tym względzie zależą natomiast od wykształcenia – wyraźnie więcej osób z wykształceniem wyższym używa regularnie komputera (ponad 95 proc.), w porównaniu do 54,9 proc. osób z wykształceniem podstawowym. Tak samo ewidentny jest spadek odsetka osób regularnie korzystających z komputera wraz ze wzrostem wieku użytkowników. Najliczniejszą grupą są osoby w wieku 16-24 lata – ponad 95 proc. oraz w przedziale 25-34 - 91 proc. Odsetek ten spada natomiast dla osób w wieku 45-54 i wynosi 69,4 proc. oraz 55-64, dla których sięga 47,5 proc. Wyraźnie mniej osób używających regularnie komputera jest w najstarszej badanej grupie wiekowej 65-74 lata, w 2018 r. było jedynie 27,9 proc.⁵³¹.

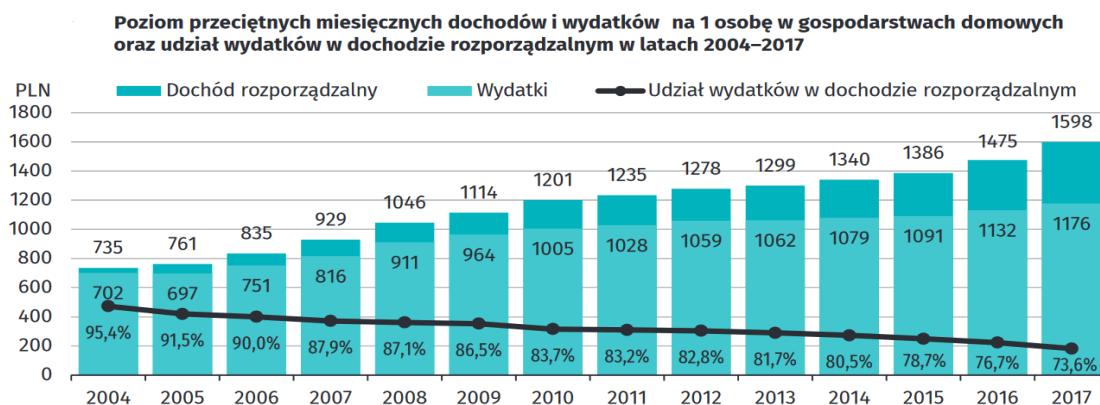
Bardzo podobnie przedstawiają się szacunkowe dane dotyczące posiadania dostępu do Internetu – w 2018 r. odsetek gospodarstw domowych z dostępem do Internetu wynosił w sumie 84 proc. (74,8 proc. w 2014 r.). Gospodarstwa domowe z dziećmi znacznie częściej go posiadały, bowiem w 99,2 proc. (77 proc. gospodarstwa bez dzieci). Natomiast różnica między gospodarstwami w dużych miastach i na terenach wiejskich wynosiła niemal 6 proc. na korzyść tych pierwszych. W 2018 r. regularnie korzystało z Internetu 74,8

⁵³¹ Por. *Spoleczeństwo informacyjne w Polsce. Wyniki badań statystycznych z lat 2014–2018*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, Szczecin 2018, s. 115-119.

proc. osób, natomiast co dzień – 63,9 proc. Wśród regularnych użytkowników przeważały osoby młode w wieku 16-24 lata (niemal 99 proc.) i 24-34 lata (96,5 proc.)⁵³².

Jeśli chodzi o przeciętny budżet gospodarstwa domowego, to począwszy od roku 2000 widoczna jest zasadnicza poprawa sytuacji materialnej rodzin w Polsce. Rejestruje się wyraźny wzrost dochodów (z 735 zł na jedną osobę w rodzinie w 2004 r. do 1 598 zł w 2017 r.) oraz wzrost wydatków (702 zł w 2014 r. do 1 176 zł na osobę w 2017 r.). Jednocześnie wystąpił znaczny spadek udziału wydatków w dochodzie rozporządzalnym gospodarstwa domowego, z poziomu 95,4 proc. w 2004 r. do 73,6 proc. w 2017 r. Na poprawę sytuacji materialnej rodzin wpłynęło świadczenie „Rodzina 500+”. Zgodnie z szacunkami, w gospodarstwach domowych, które otrzymywały to świadczenie – stanowiło ono przeciętnie 14,5 proc. dochodu rozporządzalnego na jedną osobę.

Wykres 10. Poziom miesięcznych dochodów i wydatków gospodarstw domowych



Źródło: *Budżety gospodarstw domowych w 2017 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2018, s. 19.

Badania wskazują, że w 2017 r. przeciętne miesięczne wydatki na towary i usługi konsumpcyjne wyniosły 1 127 zł na osobę. Największe wydatki Polaków związane były z zakupem żywności oraz napojów bezalkoholowych (24,3 proc. ogółu wydatków, czyli nieco ponad 286 zł), kolejne pod względem wielkości były opłaty za użytkowanie mieszkania i nośników energii (19,5 proc., co przekłada się na 230 zł na osobę). Wśród wydatków znajdują się też: transport (8,7 proc. – 102 zł), rekreacja i kultura (6,9 proc., czyli 81 zł), odzież i obuwie, wyposażenie mieszkania, zdrowie (każde nieco ponad 5 proc. wydatków ogółem, czyli około 63 zł), napoje alkoholowe, wyroby tytoniowe i narkotyki (2,4 proc. – 28 zł), edukacja (1 proc. wydatków ogółem – 11 zł)⁵³³.

⁵³² Por. tamże, s. 122-134.

⁵³³ Por. *Budżety gospodarstw domowych w 2017 r.*, dz. cyt., s. 25, 144-149.

W odniesieniu do przeciętnych dochodów i wydatków na jedną osobę w gospodarstwach domowych emerytów, to przede wszystkim należy zauważyć, że ze względu na zwiększającą się liczbę osób starszych, zwiększa się również odsetek gospodarstw domowych prowadzonych przez emerytów. Dodatkowo, jak wskazuje Tabela 24, zarówno dochody rozporządzone jak i wydatki tych gospodarstw domowych stopniowo zwiększały się w latach 2015-2017.

Tabela 24. Przeciętne miesięczne dochody i wydatki na 1 osobę w gospodarstwach domowych emerytów

	2015	2016	2017
Dochód rozporządzalny	1 510	1 569	1 630
Wydatki ogółem	1 227	1266	1 296

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Sytuacja materialna i dochodowa gospodarstw domowych emerytów i rencistów oraz gospodarstw domowych mających w swoim składzie osoby starsze w wieku 60 lat lub więcej w 2016 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2017; *Emerytury i renty w 2017 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2018, s. 79-83.

Wśród subiektywnych opinii emerytów dotyczących ich sytuacji materialnej najczęściej pojawiają się określenia: „przeciętna”. Badania wskazują, że ocenia ją tak 58,3 proc. ankietowanych emerytów. Dobrze swoją sytuację określiło niemal 28 proc. (w tym 11,2 proc. bardzo dobrze). Raczej źle swoją pozycję materialną określiło 10,9 proc., a źle 3,2 proc. badanych⁵³⁴. Inaczej przedstawiają się wyniki dotyczące subiektywnej opinii emerytów o swoim zdrowiu. Źle ocenia ją 26,2 proc. ankietowanych, przeciętnie – 41,2 proc., natomiast dobrze – 32,6 proc. (w tym niemal 6 proc. bardzo dobrze)⁵³⁵.

Sytuacja materialna gospodarstw domowych osób starszych oraz zapewnienie dochodu po zakończeniu aktywności zawodowej z uwagi na wiek, stanowi podstawowy cel zabezpieczenia emerytalnego. Jednocześnie zapewnienie ekwiwalentności świadczeń i ich odpowiedniej proporcji do wskaźnika inflacji oraz wysokości przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, jest realizowane poprzez waloryzację emerytur. Zapewnienie odpowiedniego dochodu gospodarstwom domowym prowadzonym przez emerytów było też jednym z powodów wprowadzenia wyższego wieku emerytalnego dla obu płci. Twórcy reformy zakładali, że wydłużenie aktywności zawodowej (połączone z kontynuowaniem zatrudnienia i opłacaniem składek) przełoży się na wyższe świadczenia w przyszłości, a tym samym zapobiegnie ubóstwu w gospodarstwach domowych osób starszych.

⁵³⁴ Por. *Emerytury i renty w 2017 r.*, dz. cyt. s. 86.

⁵³⁵ Por. tamże, s. 87.

Pozytywnym zjawiskiem jest stopniowy spadek odsetka ludności żyjącej na granicy ubóstwa. Dane (por. Tabela 25), wskazują na procent osób w gospodarstwach domowych o wydatkach poniżej wartości dolnej granicy minimum egzystencji ustalonego przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych. W okresie objętym badaniem najwyższy odsetek osób żyjących na granicy skrajnego ubóstwa odnotowano w 2005 r. – aż 12,3 proc., w kolejnych latach był on już znacznie niższy, w 2017 r. wyniósł 4,3 proc.

Tabela 25. Odsetek osób w gospodarstwach domowych o wydatkach poniżej granicy ubóstwa skrajnego

2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
8,1	12,3	5,8	6,8	6,8	7,4	7,4	6,5	4,9	4,3

Źródło: *Budżety gospodarstw domowych w 2017 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2018, s. 350.

Ważnym punktem odniesienia jest również poziom zagrożenia ubóstwem osób starszych. Po osobach bezrobotnych, których zagrożenie szacowane jest na 42,7 proc. oraz osobach nieaktywnych zawodowo, kolejną grupą społeczną narażoną na ryzyko ubóstwa są właśnie emeryci. Badania wskazują, że ogółem to zagrożenie wynosi 13,3 proc., w tym w odniesieniu do kobiet: 15,2 proc., natomiast do mężczyzn: 10,3 proc.⁵³⁶ Można wnioskować, że wyższe ryzyko ubóstwa wśród kobiet wynika z tego, że otrzymują one przeważnie świadczenia w niższej wysokości niż mężczyźni. Jest to konsekwencją trzech czynników, czyli: dłuższego oczekiwanego trwania życia kobiety, która wkracza w wiek emerytalny, bardzo często niższego wynagrodzenia otrzymywanego w okresie aktywności zawodowej oraz niższego wieku emerytalnego, czyli krótszego stażu pracy (a przez to i sumy składek ubezpieczeniowych wpłaconych do FUS). Dodatkowo należy również zwrócić uwagę na częstsze przerwy w świadczeniu pracy przez kobiety spowodowane macierzyństwem czy opieką nad wnukami lub innymi członkami rodziny. Wszystkie te okoliczności oddziałują na wysokość przyszłego świadczenia.

Analizując wyniki badań dotyczących zagrożenia ubóstwem gospodarstw domowych emerytów można przestawić dane Głównego Urzędu Statystycznego. Na ich podstawie⁵³⁷ wskazuje się, że w 2017 r. 11,4 tys. emerytów pobierało świadczenie niższe niż 500 zł, a wśród nich było aż 8,8 tys. kobiet. Prawie 1 proc. (44,1 tys.) wszystkich emerytów pobierało miesięcznie od 500 do 700 zł, w tym prawie 40 tys. kobiet. W sumie

⁵³⁶ Por. *Dochody i warunki życia ludności Polski – raport z badania EU-SILC 2017*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2018, s. 216.

⁵³⁷ Por. *Emerytury i renty w 2017 r.*, dz. cyt. s. 60.

świadczenia o wysokości niższej niż 1 000 zł w 2017 r. pobierało w Polsce niemal 5,5 proc. emerytów, czyli blisko 290 tys. osób (w tym 90 proc. kobiet).

Obliczenia dowodzą, że dla jednoosobowego gospodarstwa domowego emeryta minimum socjalne⁵³⁸ w 2017 r. wynosiło 1 124,47 zł, natomiast minimum egzystencji: 544,03 zł.⁵³⁹ Aby dopełnić przedstawienia dochodów osób starszych o najniższych świadczeniach wskazać należy, że od marca 2017 r. kwota najniższej emerytury, dla osób posiadających odpowiedni staż pracy, wynosiła 1 000,00 zł. Była to kwota o 124 zł niższa od minimum socjalnego obliczonego dla gospodarstwa domowego emeryta. Jednakże należy mieć na uwadze, że gdyby nie ustawowo zapewniona wysokość świadczenia minimalnego, emerytury niektórych ubezpieczonych mogłyby być jeszcze niższe.

Skala ubóstwa w państwie jest powiązana z szacunkami dotyczącymi bezrobocia. Od początku XXI w. obserwowane jest bardzo pozytywne zjawisko obniżania się stopy bezrobocia w Polsce (niewielki wzrost odnotowano wyłącznie w latach 2009-2010 i 2012-2013). Na podstawie badań stwierdza się, że w 2003 r. było aż 19,3 proc. bezrobotnych osób w wieku produkcyjnym. Odsetek ten stopniowo spadał, w 2010 r. osiągając 9,4 proc., natomiast pięć lat później – 7,4 proc. Dane szacunkowe wskazują, że w 2018 r. bezrobocie wśród osób w wieku produkcyjnym przeciętnie wynosiło jedynie 3,8 proc. (Tabela 26).

Tabela 26. Przeciętna stopa bezrobocia wśród osób w wieku produkcyjnym (w proc.)

2003	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2016	2017	2018
19,3	16,9	9,1	7,9	9,1	9,8	7,4	6,2	5,0	3,8

Źródło: *Aktywność ekonomiczna ludności Polski III kwartał 2018 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2019, s. 79-91.

Jedną z zmian uwarunkowań społecznych dotyczy stanu i struktury gospodarstw domowych. Przeobrażenia można było obserwować już od lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku, wówczas liczba gospodarstw domowych ogółem wynosiła 9,4 mln, ludności w gospodarstwach domowych – 31,8 mln, natomiast średnia liczba osób w gospodarstwie domowym wynosiła 3,39. Według szacunków, w 2002 r. było już 13,3 mln gospodarstw

⁵³⁸ Minimum egzystencji wskazuje na poziom zaspokojenia potrzeb konsumpcyjnych, poniżej którego mamy do czynienia z biologicznym zagrożeniem życia i psychofizycznego rozwoju człowieka. Dochody na takim poziomie są niezbędne do przeżycia. Ten wskaźnik oznacza dolną granicę obszaru ubóstwa.

Minimum socjalne to poziom dochodów, który zapewnia warunki umożliwiające reprodukcję sił życiowych człowieka, wychowanie dzieci, podtrzymanie więzi społecznych w czasie pracy, nauki i odpoczynku. Poziom ten oznacza zaspokojenie potrzeb człowieka na relatywnie niskim poziomie, wyznacza granicę, poniżej której możemy mówić o niedostatku. Por. *O minimum socjalnym i minimum egzystencji*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, <https://www.ipiss.com.pl/=minimum-socjalne-oraz-minimum-egzystencji>, (dostęp: 10. 02.2019).

⁵³⁹ Por. *Emerytury i renty w 2017 r.*, dz. cyt. s. 76.

domowych, w których mieszkało 37,8 mln ludności, a przeciętnie w jednym gospodarstwie było 2,84 osoby. Według danych z 2011 r. liczba gospodarstw domowych wyniosła 13,6 mln, ludności ogółem w nich odnotowano 38,3 mln, natomiast średnia liczba osób w gospodarstwie to 2,82⁵⁴⁰. Prognozy wskazują na bardzo wyraźny wzrost liczby gospodarstw domowych; ich liczba będzie rosła aż do 2030 r., kiedy wyniesie 15,4 mln, natomiast w późniejszych latach będzie spadała, do 13,5 mln w 2050 r. Jednocześnie zmniejszy się liczba osób w jednym gospodarstwie domowym – w 2030 r. wyniesie 2,4.

Niekorzystną zmianą dotyczącą prowadzonych w Polsce gospodarstw domowych był istotny wzrost odsetka rodziców, którzy samotnie wychowują swoje dzieci, w szczególności matek – z 16,8 proc. do aż 21 proc. Od 2000 r. można zaobserwować również znaczący wzrost odsetka osób w zaawansowanym wieku, powyżej 80 lat, które mieszkają w gospodarstwach domowych z osobą w wieku 35-64 lata (w 2002 r. było ich 25 proc., natomiast w 2011 r. niemal 33 proc.). Szacunki wskazują także na odwrotną tendencję – dłuższego zamieszkiwania osób dorosłych wraz z rodzicami. Dla przykładu można wskazać, że w 2002 r. w grupie wiekowej 25-29 lat było 39,4 proc. osób mieszkało w gospodarstwie domowym, którego członkiem była osoba w wieku 40-64 lata. Ten odsetek w 2011 r. wzrósł do 48,5 proc.⁵⁴¹, czyli o ponad 9 proc. Wydaje się, że powodem takiej sytuacji są przede wszystkim względy ekonomiczne, czyli brak odpowiednich środków finansowych na zakup lub wynajęcie swojego własnego mieszkania, jak również niedostateczna ilość dostępnych mieszkań w porównaniu do liczebności populacji osób młodych, urodzonych w okresie wyżu demograficznego lat osiemdziesiątych XX w.

W okresie od 2000 do 2017 r. znacznie zwiększyła się liczba mieszkań w Polsce, jednocześnie zwiększyła się też liczba gospodarstw domowych osób żyjących samodzielnie. Zasoby mieszkaniowe w Polsce na koniec 2017 r. liczyły 14,4 mln mieszkań, w których znajdowało się 55,2 mln izb (w 1989 r. liczba mieszkań ogółem wynosiła 10,7 mln, natomiast w 2006 r. – 12,9 mln). W porównaniu do roku poprzedniego liczba ta zwiększyła się o 167,8 tys. mieszkań. Spośród tych zasobów 67,5 proc. znajdowało się w mieście, natomiast 32,5 proc. – na terenach wiejskich. W 2017 r. zwiększyła się (choć nieznacznie, bowiem o 0,2 m²) również przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania, wynosiła 74 m². Oszacowano, że na koniec 2017 r. wzrosła również powierzchnia użytkowa

⁵⁴⁰ Por. *Prognoza gospodarstw domowych na lata 2016–2050*, dz. cyt., s. 4, 19.

⁵⁴¹ Por. tamże, s. 7-10.

mieszkania przypadająca na jedną osobę, wyniosła ona 27,8 m² (o 0,4 m² więcej niż w 2016 r.). Powierzchnia ta w 1989 r. wynosiła 17,1 m², natomiast w 2006 r. – 23,5 m²)⁵⁴².

Wśród zmian społecznych można wskazać również na spadek liczby zawieranych małżeństw, wzrost wieku nowożeńców oraz zdecydowanie większą liczbę rozwodów. Wszystkie te uwarunkowania widoczne są już od lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku, jednak najszybciej zaczęły się one ujawniać od rozpoczęcia procesu transformacji. W odniesieniu do zawartych w Polsce małżeństw należy wskazać, że ich liczba sukcesywnie spadała. Analizując wyniki badań GUS wyraźnie widać, że największy spadek liczby zarejestrowanych małżeństw wystąpił w latach 1980-1990, z 307 373 do 255 369 (spadek o ponad 50 tys.). W 2000 r. zawarto 211 150 związków małżeńskich, natomiast dziesięć lat później jedynie 193 455. Począwszy od 2010 r. roczna liczba zawartych małżeństw nie spada już tak wyraźnie, w 2017 r. zarejestrowano ich 192 576. Jednocześnie szacunki wskazują, że wzrasta liczba rozwodów, zwłaszcza w okresie pomiędzy 2000 a 2017 r., od kiedy przybywa ich niemal 23 tys. rocznie. Dla porównania należy wskazać, że w 1980 r. liczba małżeństw rozwiązanych poprzez rozwód wyniosła 39 833, w 2000 r. już 42 770, dziesięć lat później już 61 300, natomiast w 2017 r. – 65 257⁵⁴³. Oczywiście nie da się jednoznacznie wskazać na przyczynę takich okoliczności. Pewne jest, że wzrosło w Polsce przyzwolenie społeczne dla par, które żyją ze sobą w związku nieformalnym, bez zawarcia małżeństwa, jak również dla osób, które decydują się na rozwiązanie związku poprzez orzeczenie rozwodu. Dlatego obawa przed publicznym „potępieniem” nie stanowi już przesłanki, która skłania małżonków do zaniechania rozwodu. Jednocześnie w związku z tym, że w Polsce coraz więcej osób posiada wyższe wykształcenie i skupia uwagę na osiągnięciu sukcesu zawodowego oraz satysfakcji z osiągniętych przychodów, rosną też wymagania stawiane partnerom życiowym. Tak wysokie aspiracje sprawiają, że rośnie frustracja i niezadowolenie z małżonka, a to bywa przyczyną rozpadu związków.

Wskazując na osoby pobierające emeryturę z ZUS w 2017 r. według ich wieku należy podkreślić po pierwsze, że w ostatnich latach wzrasta liczba emerytów – z liczby 4 984 tys. w 2010 r. do 5 162 tys. w 2016 r. i aż 5 494 tys. w 2017 r. Kolejną kwestią jest zdecydowany spadek (o niemal 60 proc.) liczebności „młodych” emerytów w wieku 54 lata i mniej, w 2010 r. było ich 108 tys., natomiast w 2017 r. – 45,5 tys. Spadek liczby osób pobierających świadczenia jest widoczny także wśród osób w wieku 60-64, obecnie jest to 1 176 tys. emerytów, natomiast w 2010 r. – 1 329 tys. Bez wątplenia zmniejszenie

⁵⁴² Por. *Warunki mieszkaniowe w Polsce w 2017 r. Stan w dniu 31 grudnia 2017 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2018, s. 1-2.

⁵⁴³ Por. *Rocznik demograficzny 2018*, dz. cyt., s. 187.

liczebności emerytów w najmłodszym wieku związane jest z, zapowiadany już reformą z 1999 r., a wprowadzonym w życie 1 stycznia 2009 r., ograniczeniem możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę. Poza tymi grupami najmłodszych emerytów, wzrost liczebności świadczeniobiorców jest widoczny w każdej innej grupie wiekowej. Liczba emerytów w wieku 65-69 niemal podwoiła się w ciągu 7 lat, z 945 tys. do 1 745 tys. Duży wzrost liczebności odnotowano także wśród najstarszej wiekowo grupy emerytów (80 lat i więcej), z 543 tys. aż do 773 tys. osób w 2017 r.⁵⁴⁴ Jest to bez wątpienia jedna z konsekwencji postępującego procesu starzenia się społeczeństwa oraz wydłużania się średniego przewidywanego trwania życia. Dodatkowo w każdym badaniu dostrzegalna jest zdecydowana różnica w liczebności emerytów według płci. Znaczna przewaga kobiet w każdym badaniu (średnio prawie 30 proc. więcej kobiet niż mężczyzn pobiera emeryturę każdego roku) jest wynikiem nadumieralności mężczyzn oraz krótszego trwania ich życia.

Analizując krótko dochody Polaków należy zwrócić uwagę na relację przeciętnej miesięcznej emerytury do przeciętnego wynagrodzenia. W tym zakresie istotne jest to, że na przestrzeni ostatnich lat znacząco wzrosła wysokość przeciętnej emerytury. W 2000 r. wynosiła ona jedynie 1 000,01 zł, w 2010 r. już 1 755,19 zł, natomiast w 2017 r. aż 2 253,57 zł brutto (Tabela 27). Wzrost świadczeń jest wynikiem stosowania corocznej waloryzacji emerytur. Jej wysokość jest różna i zależy od dwóch czynników – inflacji oraz wzrostu wynagrodzeń w gospodarce narodowej. Oczywiście badania wskazują na przeciętną wysokość świadczenia, która jest zawyżona przez osoby otrzymujące naprawdę wysokie świadczenia. Dodatkowo podana kwota przeciętnych emerytur stanowi wartość brutto, więc dochód emeryta netto, „na rękę” jest niższy (w 2017 r. wyniósł 1 780 zł). Jednakże badania wskazują, że od 2014 r. spada relacja przeciętnej emerytury do przeciętnego wynagrodzenia w Polsce. W 2017 r. wyniosła ona jedynie 60,4 proc., jest to najniższa relacja od 2000 r.

Tabela 27. Relacja przeciętnej miesięcznej emerytury brutto do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej

	2000	2005	2010	2013	2014	2015	2016	2017
Przeciętna emerytura	1000,07	1305,75	1755,75	2041,68	2117,35	2170,64	2204,96	2253,57
Relacja (w proc.)	63,7	66,6	62,2	64,0	64,0	63,7	62,3	60,4

Źródło: *Emerytury i renty w 2017 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2018, s. 75.

⁵⁴⁴ Por. *Emerytury i renty w 2017 r.*, dz. cyt. s. 48; *Emerytury i renty w 2010 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2012, s. 50.

W kwestii zmian społecznych bardzo pozytywnym zjawiskiem jest obserwowalny wzrost zatrudnienia osób powyżej pięćdziesiątego roku życia. Współczynnik aktywności zawodowej dla osób w tym wieku w 2017 r. wyniósł 34 proc. – wskazuje on, że więcej niż co trzecia osoba była aktywna zawodowo. Większą aktywnością charakteryzują się mężczyźni⁵⁴⁵. W ostatnich latach obserwuje się również zwiększenie aktywności społecznej osób starszych. Pomimo tego, że wciąż jest ona niższa niż w innych grupach wiekowych, a nadto współczynnik izolacji nadal pozostaje wysoki, jednak można wskazać na poprawę w tym zakresie. Osoby starsze zdecydowanie chętniej niż wcześniej angażują się w zajęcia edukacyjne i kulturalne.

Jednakże należy zauważyć, że pogłębiający się proces starzenia się polskich obywateli będzie powodował dalsze zmiany uwarunkowań społecznych. Stopniowe zwiększanie się odsetka osób w wieku poprodukcyjnym i szybko rosnąca liczba seniorów w najstarszym wieku będą skłaniać do szukania rozwiązań w kwestii zapewnienia odpowiedniego poziomu opieki oraz aktywności odpowiednich dla osób starszych. Bez wątpienia konieczne będzie przystosowanie chociażby infrastruktury społecznej do zmieniającej się sytuacji demograficznej. Nadto dalsze zmiany wzorca rodziny, przewartościowanie priorytetów oraz mocny akcent stawiany na samodoskonalenie się i samorozwój jednostek bez wątpienia pogłębi te zachowania, które zmierzają do większego indywidualizmu oraz intensyfikacji racjonalności wyborów życiowych, a to z kolei do opóźnienia w zawieraniu związków małżeńskich i posiadaniu potomstwa.

4.2.3. Uwarunkowania polityczne

Dynamiczne zmiany ekonomiczne, a także długoterminowe tendencje demograficzne mocno oddziałują na funkcjonowanie systemu emerytalnego. Jednakże jego kształt jest również uzależniony od krajowej i międzynarodowej sytuacji politycznej. Regulacje dotyczące funkcjonowania zabezpieczenia ryzyka starości są uzależnione od politycznych decyzji, które uzewnętrzniane są w postaci odpowiednich aktów prawnych. W systemach emerytalnych, w których podmiotem odpowiedzialnym za organizację i zarządzanie jest przede wszystkim państwo, a taki system funkcjonuje w Polsce, od decyzji władz zależy między innymi: forma finansowania świadczeń, wysokość składki lub podatku opłacanego przez uczestników, obowiązkowość uczestnictwa, mechanizm

⁵⁴⁵ Por. *Osoby powyżej 50. roku życia na rynku pracy w latach 2016-2017*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2018, s. 1-3.

obliczania świadczeń, jak również wiek uprawniający do otrzymania emerytury i stopień ich waloryzacji.

Zanim powołano do życia pierwsze instytucjonalne systemy zabezpieczenia ryzyka starości, to rodzina dbała o zapewnienie odpowiednich środków utrzymania dla starszych krewnych. Jednak z czasem ten samorodny mechanizm przestał się sprawdzać. Zaistniała wtedy potrzeba, aby zorganizować systemy wsparcia dla osób, które z uwagi na wiek i niemożliwość podjęcia pracy zarobkowej, nie są w stanie zapewnić sobie środków utrzymania. Zadaniem stworzenia ram systemu zabezpieczenia ryzyka starości zajęły się państwa. Do tej pory w większości krajów organizacja i zarządzanie systemem emerytalnym odbywa się centralnie. Dlatego funkcjonowanie zabezpieczenia emerytalnego w bardzo istotnej części zależy od decyzji władz oraz kierunku obranego przez rządzących.

Należy mieć na uwadze, że zakres reform emerytalnych jest również wynikiem uwarunkowań polityczno-doktrynalnych. Dlatego jednym z ważniejszych czynników mogą okazać się poglądy gospodarcze partii obecnych na scenie politycznej. Nie ulega wątpliwości, że ugrupowania zorientowane bardziej liberalnie, które postulują wolność jednostki i potrzebę ograniczenia roli państwa, będą chętniej popierały wprowadzenie formuły kapitałowej i szeroko pojętej prywatyzacji zabezpieczenia emerytalnego. Z drugiej strony, partie socjaldemokratyczne będą zwolennikami rozwiązań opartych o zasadę solidarności, równości i redystrybucji przy zwiększonym współudziale państwa.

Jednocześnie należy mieć na uwadze, że wiele ruchów, które podejmowane są w odniesieniu do systemu emerytalnego, może przynieść nie tylko takie skutki, które można dostrzec i zweryfikować od razu, lecz również inne – długoterminowe. Konsekwencje niektórych reform można bowiem zaobserwować dopiero za kilkanaście lub kilkadziesiąt lat. Dopiero wówczas możliwa będzie ocena prawidłowości ich przeprowadzenia.

Przez kilka lat po wprowadzeniu nowego, wielofilarowego systemu emerytalnego w Polsce nie wprowadzano żadnych fundamentalnych zmian w jego funkcjonowaniu. Jednakże kilkakrotnie modyfikowano przepisy dotyczące działania drugiego filara. Zmieniono bowiem wysokość składki przekazywanej do kapitałowej części systemu.

Polityczna decyzja o zmianie poziomu podziału składki pomiędzy ZUS i OFE uwarunkowana była potrzebą zmniejszenia długu publicznego wynikającego z wysokich dotacji z budżetu państwa do Funduszu Emerytalnego. Uznaje się bowiem, że jedną z przyczyn narastania niedoborów w ZUS jest konieczność przekazywania części składek do kapitałowego filara emerytalnego. Jednakże w obliczu późniejszych zmian związanych

z wprowadzeniem dobrowolności uczestnictwa w OFE należy wnioskować, że samo ograniczenie poziomu przekazywanej składki nie było krokiem wystarczającym.

Najważniejsze zmiany, jakie dotyczyły funkcjonowania drugiego filara emerytalnego to: likwidacja nieaktywnej części OFE, przekazanie aktywów na subkonto w ZUS, ustanowienie dobrowolności uczestnictwa oraz wprowadzenie tzw. „suwaka bezpieczeństwa”. Kształt i zakres tych zmian zapowiedział Donald Tusk na konferencji w dniu 4 września 2013 r. Premier wskazywał, że główną przesłanką zmian jest bezpieczeństwo finansowe państwa, bowiem system emerytalny (a zwłaszcza OFE) jest zbyt kosztowny. Zastrzegł, że rozwiązanie tej kwestii jest priorytetowe i w wypadku braku działania, na pewno kolejne rządy rozwiążą ją i to być może w sposób jeszcze bardziej radykalny. Przeniesienie aktywów z drugiego do pierwszego filara tłumaczył natomiast tym, że środki zgromadzone na rachunkach uczestników nie są ich prywatną własnością, dokładnie tak samo jak środki zebrane w ZUS⁵⁴⁶.

Wszelkim zmianom, które objęły kształt i funkcjonowanie drugiego filara emerytalnego bardzo często przypisywano polityczne zabarwienie. Niejednokrotnie zdarzało się, że w debacie publicznej pojawiały się komentarze sugerujące, że przeniesienie aktywów z OFE do ZUS było tak naprawdę ograbieniem emerytów z ich prywatnych oszczędności, a jedynym celem tego transferu było zmniejszenie długu publicznego⁵⁴⁷. Oczywiście zdecydowanymi zwolennikami przeprowadzenia reformy OFE byli przedstawiciele dwóch koalicyjnych partii: PO – PSL. Bardzo często podkreślali oni konieczność i nieuchronność modyfikacji funkcjonowania drugiego filara emerytalnego oraz fakt, że wcześniej żaden rząd nie zdecydował się na podjęcie tak istotnych kroków, aby „uzdrowić” polskie emerytury. Jednocześnie mocno akcentowano konieczność zmian w celu uniknięcia bardzo niskich świadczeń w przyszłości.

Wśród opinii środowisk przeciwnych reformie najczęściej pojawiały się następujące osądy: „Pan premier Donald Tusk zdemolował polski system emerytalny. Ale wróć jeszcze do roku 99, bo wówczas tak naprawdę oszukano Polaków. Obiecano im złote góry,

⁵⁴⁶ Por. Donald Tusk o reformie OFE wypowiedział się podczas konferencji w dniu 4 września 2013 r.; *Jest decyzja ws. OFE*, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Jest-decyzja-ws-OFE-2929251.html>, (dostęp: 02.03.2019).

⁵⁴⁷ O politycznym charakterze decyzji oraz o zaniechaniu uwzględnienia głosów ekspertów można było przeczytać m.in. w *Oświadczeniu Izby Gospodarczej Towarzystw Emerytalnych w związku z konferencją prasową premiera Donalda Tuska, 4 września 2013 r.*, w którym wyrażono następujące zdanie: „Podczas konsultacji Rząd nie wziął pod uwagę żadnych argumentów i opinii prezentowanych przez wybitnych ekonomistów, prawników i specjalistów zajmujących się problematyką emerytalną, które mogły służyć jako rozwiązania alternatywne lub być podstawą takich rozwiązań. Zdecydował się za to na działania prowadzące do dewastacji kapitałowej części systemu emerytalnego. Koszt tej operacji poniosą wszyscy, którzy są tym systemem objęci, czyli wszyscy przyszli emeryci.”; <http://www.igte.pl/ekspertyza/20130904%200%C5%9Bwiadczenie%20IGTE%20w%20zwi%C4%85zku%20z%20konferencj%C4%85%20prasow%C4%85%20Premiera%20Donalda%20Tuska.pdf>, (dostęp: 10.03.2019).

obiecano im wczasy pod palmami, kiedy osiągną wiek emerytalny. Dzisiaj pan premier Donald Tusk okrada polskich emerytów, bo trzeba powiedzieć sobie jasno, jaka to jest kwota, jakie są intencje. Kwota 120 miliardów złotych. To są gigantyczne pieniądze. I czemu ta kwota ma służyć? To już powiedział pan minister Rostowski – ma zmniejszyć relację długu do PKB o 8 punktów procentowych. Po co? A po to, żeby pan premier współ z panem ministrem Rostowskim i ten rząd Platformy współ z PSL-em po prostu dalej zadłużał nasz kraj. (...) W związku z tym jest pytanie: co pan premier Donald Tusk obiecuje Polakom? No, pan premier Donald Tusk i pan minister Rostowski, czyli rząd PO i PSL obiecuje Polakom tak naprawdę głodowe emerytury. W imię czego to robi? Ano robi to w imię tego, żeby dzisiaj uzyskać pewien czas polityczny, czas do kolejnych wyborów, żeby zmniejszyć relację długu do PKB, żeby można było te pieniądze załatać dziurę w FUS-ie, ażeby pokazywać się znowu na tle zielonej wyspy i dobrych statystyk”⁵⁴⁸.

Przeciwko zmianom w OFE opowiadali się także przedstawiciele lewicowo-liberalnej partii, której założycielem był Janusz Palikot. Wskazywali m. in., że: „minister Rostowski udaje Greka. 14 lat temu ja podpisałem umowę społeczną: moje pieniądze będą szły na konto i ja będę miał emeryturę. I tak 45 milionów Polaków myślało. Dzisiaj nie macie alternatywy, nie macie rozwiązania, to próbujecie te pieniądze przerzucić do ZUS-u”⁵⁴⁹. Jej przewodniczący – Janusz Palikot podczas jednego z wywiadów w dobitnych słowach przedstawił swoją wizję unicestwienia drugiego filara przez rząd PO – PSL, nadto wskazał, że premier nie chce wziąć politycznej odpowiedzialności za ten proces, a system emerytalny wymaga gruntownej zmiany poprzedzonej pogłębioną dyskusją. Stwierdził, że: „De facto jest to śmierć OFE, to decyzja likwidująca OFE. Ona jest tylko zrobiona w ten sposób, by tym <mordercą OFE> był nie premier Donald Tusk, tylko każdy z nas; bo to każdy z nas zdecyduje, że przenosi się do ZUS”⁵⁵⁰.

Najważniejszą reformą systemu emerytalnego, która została podjęta po 2011 r. było podwyższenie wieku emerytalnego. Zmiana ta została dokonana przez rząd koalicji PO – PSL, pomimo tego, że najważniejsi politycy Platformy Obywatelskiej podczas kampanii zarówno przed wyborami prezydenckimi w 2010 r., jak i parlamentarnymi w 2011 r., powtarzali, że podniesienie wieku emerytalnego nie jest najlepszym rozwiązaniem

⁵⁴⁸ Wypowiedź posła Andrzeja Romanka (Solidarna Polska), *Debata polityczna Jedyńki - zmiany w OFE w dniu 10 września 2013 r.*, Polskie Radio, <https://www.polskieradio.pl/13/53/Artykul/929420,Debata-polityczna-Jedyńki-zmiany-w-OFE>, (dostęp: 01.03.2019).

⁵⁴⁹ Wypowiedź posła Tomasza Makowskiego (Ruch Palikota), *Debata polityczna Jedyńki - zmiany w OFE w dniu 10 września 2013 r.*, dz. cyt., (dostęp: 01.03.2019). Jednym z postulatów tej partii było prowadzenie minimalnych, emerytur obywatelskich, które byłyby wypłacane w jednakowej wysokości dla każdego uprawnionego.

⁵⁵⁰ *De facto jest to śmierć OFE?*, <https://biznes.interia.pl/raport/OFE/news/de-facto-jest-to-smierc-ofe,1947026>, (dostęp: 12.03.2019).

problemów z jakim mierzy się FUS⁵⁵¹. Przed wyborami parlamentarnymi Donald Tusk był przeciwnikiem sztywnego podniesienia wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn do 67 roku życia. W marcu 2011 r. wyraził następującą opinię: „Nie wierzę, żeby wszyscy ludzie zbliżający się do siedemdziesięciu lat mogli pracować w swoich zawodach z równą wydajnością, jak robili to wcześniej. (...) Trzeba znaleźć rozwiązanie elastyczne, miękkie, przede wszystkim dobre dla ludzi, zachęcające ich do dłuższej aktywności zawodowej, a w konsekwencji dobre dla równowagi demograficznej na rynku pracy”⁵⁵².

Jednakże podczas swojego *exposé* wygłoszonego w dniu 18 listopada 2011 r.⁵⁵³ premier Donald Tusk zapowiedział potrzebę wydłużenia aktywności zawodowej Polaków. Szef Rady Ministrów skupił się w nim na opisie sytuacji gospodarczej oraz potrzebie wdrożenia procedury wyjścia z nadmiernego deficytu budżetowego. Założono wówczas również znaczące obniżenie długu publicznego, który w roku 2012 spadłby do 52 proc., a później systematycznie obniżałby się aż do końca 2015 r., kiedy wyniósłby 47 proc. Premier wskazał na potrzebę zachowania dyscypliny finansowej oraz poczynienia oszczędności także w ramach funkcjonowania systemu ubezpieczenia społecznego. Dlatego istotną część wygłoszonego *exposé* poświęcił jego reformie, zwłaszcza zmianom systemu emerytalnego. Pierwszą z ogłoszonych wówczas zmian było podwyższenie składki rentowej dla pracodawców o dwa punkty proc.⁵⁵⁴ Zgodnie z zapowiedzią, zwiększenie składki powinno ograniczyć deficyt funduszu, miało przynieść ograniczenie deficytu funduszu ubezpieczeń społecznych aż o 13 mld zł każdego roku.

⁵⁵¹ Politycy Platformy Obywatelskiej wielokrotnie wygłaszali zapewnienia, że nie ma w Polsce potrzeby podniesienia wieku emerytalnego. Można wskazać kilka przykładów: podczas debaty przed wyborami prezydenckimi, która odbyła się 28 czerwca 2010 r. pomiędzy Bronisławem Komorowskim i Jarosławem Kaczyńskim, poruszając kwestię systemu emerytalnego Bronisław Komorowski powiedział: „w Polsce nie ma potrzeby podnoszenia wieku emerytalnego. – Można stworzyć możliwość wyboru – na przykład łącznie z wyższą emeryturą. Nic na siłę – dodał”, *Debata Komorowski kontra Kaczyński w TVP*, <https://www.tvp.info/2036636/debata-komorowski-kontra-kaczynski-w-tvp>, (dostęp: 20.02.2019). Podobnie wypowiadał się Jacek Rostowski, który pełnił funkcję Ministra Finansów. W wywiadzie, który ukazał się w 2011 r. wyraził opinię, że: „Proste podwyższenie wieku emerytalnego jest w pewnym sensie pójściem na skróty i załatwianiem sprawy przy użyciu topora, a nie skalpela”, *Tusk i Rostowski krytycznie o podniesieniu wieku emerytalnego*, <https://www.gosc.pl/doc/1106724.Tusk-i-Rostowski-KRYTYCZNIE-o-podniesieniu-wieku-emerytalnego>, (dostęp: 19.02.2019).

⁵⁵² „Zaufanie będzie mottem całej naszej kadencji” – obiecywał premier Donald Tusk w *exposé* z 2007 r. *Jak zrealizował tę deklarację?*, <https://wpolityce.pl/polityka/150923-zaufanie-bedzie-mottem-calej-naszej-kadencji-objecywal-premier-donald-tusk-w-expose-z-2007-r-jak-zrealizowal-te-deklaracje>, (dostęp: 19.02.2019).

⁵⁵³ Por. *Exposé premiera Donalda Tuska z 18 listopada 2011 r. – stenogram*, <https://www.premier.gov.pl/realizacja-planow/expose-premiera-donald-tuska-stenogram.html>, (dostęp: 15.02.2019).

⁵⁵⁴ Od dnia 1 stycznia 2008 r. obowiązywała składka na ubezpieczenie rentowe w wysokości 6 proc. podstawy wymiaru. Wcześniej wynosiła ona 13 proc. Zmiany zapowiadane w *exposé* Donalda Tuska weszły w życie 1 lutego 2012 r. na podstawie ustawy z dnia 21 grudnia 2011 roku *o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych*, Dz. U. z 2011 r. Nr 291, poz. 1706. Zgodnie z art. 2, składka na ubezpieczenie rentowe wzrosła z 6 do 8 proc., z czego 1,5 proc. miał opłacać ubezpieczony z własnych środków, natomiast 6,5 proc. – pracodawca.

Donald Tusk zwrócił również uwagę na nierówności dotyczące wysokości wypłacanych świadczeń emerytalnych. Aby zaradzić temu problemowi oraz zadbać o wyższe emerytury dla osób najmniej zamożnych, rząd zaproponował okresowe (czteroletnie) zaprzestanie waloryzacji procentowej na rzecz waloryzacji kwotowej⁵⁵⁵.

Zapowiadając wydłużenie wieku emerytalnego w listopadzie 2011 r., premier Donald Tusk podkreślał konieczność zapewnienia stabilności finansowej oraz bezpieczeństwa przyszłych świadczeń dla osób młodych. Bez wątplenia decyzja o wydłużeniu aktywności zawodowej należała do bardzo trudnych, dlatego podstawowym argumentem poruszonym podczas *exposé* było utrzymanie systemu emerytalnego, który zagrożony będzie niewypłacalnością w razie braku radykalnych kroków w kierunku poprawy sytuacji finansowej. „Proponujemy zatem, aby od roku 2013, a więc praktycznie od zaraz, stopniowo zrównywać i podwyższać wiek przechodzenia na emeryturę, finalnie do 67 roku życia. Będziemy proponowali dochodzenie do tego w sposób możliwie miękki, co nie znaczy bezbolesny i zdaję sobie z tego sprawę. (...) Dzięki tym zmianom państwo przestanie nadmiernie się zadłużać i to umożliwi wypłacanie emerytur wszystkim i dzisiaj, i w przyszłości. (...) To są kroki, to jest postępowanie, które może nam zagwarantować nie na rok, czy na pięć lat, ale na trwałe bezpieczeństwo finansów publicznych. A to ludzkim językiem oznacza bezpieczeństwo finansowe właśnie tych, którzy będą uzależnieni od systemu emerytalnego. Gdybym nie miał pełnego przekonania, że bezpieczeństwo polskich emerytów dziś i w przyszłości zależy od tego kroku, nie proponowałbym tego.”⁵⁵⁶

Poniekąd w odpowiedzi na plany rządu dotyczące podwyższenia wieku emerytalnego przedstawione w *exposé* Donalda Tuska, Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność” na posiedzeniu, które miało miejsce w dniach 15 i 16 grudnia 2011 r. podjęła uchwałę kwestionującą propozycję rządu PO – PLS oraz zapowiadającą inicjatywę zbierania przez związek podpisów pod obywatelskim wnioskiem o referendum w sprawie podwyższenia wieku emerytalnego⁵⁵⁷. Wniosek ten został odrzucony przez Sejm podczas głosowania nr 3 na 11 posiedzeniu w dniu 30 marca 2012 r. Przeciwno opowiedzieli się posłowie koalicji rządzącej (PO i PSL oraz 2 posłów niezależnych), natomiast przychylni wnioskowi byli posłowie PiS, SLD i Solidarnej Polski⁵⁵⁸.

⁵⁵⁵ Konsekwencją zmian zapowiedzianych przez premiera Donalda Tuska była kolejna waloryzacja emerytur w marcu 2012, wówczas świadczenia wzrosły o 71 zł.

⁵⁵⁶ Por. *Exposé premiera Donalda Tuska z 18 listopada 2011 r. – stenogram*, dz. cyt.

⁵⁵⁷ Por. *Uchwała KK nr 26/2011 ws. referendum ogólnokrajowego dot. wieku emerytalnego*, <http://www.solidarnosc.org.pl/dokumenty/biuro-prezydium-kk/komisja-krajowa/item/7124-uchwala-kk-nr-26-2011-ws-referendum-ogolnokrajowego-dot-wieku-emerytalnego>, (dostęp: 28.02.2019).

⁵⁵⁸ Głosowanie nr 3 na 11. posiedzeniu Sejmu, pkt 13. porz. dzien. Rozpatrzenie obywatelskiego wniosku o przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego w sprawie o szczególnym znaczeniu dla państwa i

Brak poparcia przez posłów koalicji rządzącej projektu przeprowadzenia ogólnopolskiego referendum w sprawie podwyższenia wieku emerytalnego bardzo mocno zdegradowało rolę związków zawodowych w procesie wprowadzenia reformy. Ograniczyło to również możliwość przeprowadzenia konsultacji społecznych na zasadzie bezpośredniej, bowiem spowodowało brak sposobności do powszechnego wyrażenia się obywateli w kwestii zmian powszechnego wieku emerytalnego.

Jednakże wyniki badań dotyczących poparcia społecznego dla wydłużenia aktywności zawodowej jednoznacznie wskazywały, że Polacy w zdecydowanej większości są przeciwni wprowadzeniu podwyższonego wieku emerytalnego dla obu płci. Dlatego decyzja podjęta przez rząd nie uzyskałaby wystarczającego poparcia społecznego. Na uwagę zasługuje również fakt, że poza brakiem szerokich konsultacji społecznych, sama reforma została przygotowana i uchwalona bardzo szybko. Oficjalna zapowiedź tych zmian nastąpiła bowiem podczas *exposé* ogłoszonego przez premiera Donalda Tuska w dniu 18 listopada 2011 r. Już 11 maja następnego roku (nie upłynęło nawet 6 miesięcy) uchwalono odpowiednią ustawę, natomiast po kolejnych kilku miesiącach (1 stycznia 2013 r.) nowe regulacje weszły w życie.

Wskazując na stosunek poszczególnych partii, których przedstawiciele wchodzili w skład Sejmu 7 kadencji, do proponowanych zmian można powołać się na wyniki głosowania nad projektem ustawy *o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw*, na podstawie której został wydłużony wiek emerytalny. Głosowanie odbyło się 11 maja 2012 r., w sumie oddano 455 głosów, w tym 268 – za, 185 – przeciw, 2 posłów wstrzymało się. Wśród posłów partii PO, których w Sejmie zasiadało w sumie 206, za przyjęciem projektu ustawy oddano 203 głosy, 2 osoby nie głosowały. Drugim pod względem wielkości ugrupowaniem było PiS – 136 posłów, wśród których wszyscy głosujący byli przeciwni ustawie, jedna osoba nie oddała głosu. W gronie posłów partii Ruch Palikota, która liczyła 43 osoby w Sejmie, aż 36 posłów zagłosowało za przyjęciem projektu ustawy, przeciw było 4, a 2 osoby wstrzymały się. Wśród posłów koalicjanta największej partii w Sejmie 7 kadencji – PSL (28 posłów) był tylko jeden głos przeciw. Zdecydowanie przeciwko podwyższeniu wieku emerytalnego opowiedzieli się podczas głosowania wszyscy członkowie SLD (25 głosów przeciw) oraz Solidarnej Polski (20 głosów)⁵⁵⁹. Na tym tle widać bardzo wyraźnie, że granicę między

obywateli dotyczącej powszechnego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=7&NrPosiedzenia=11&NrGlosowania=3>, (dostęp: 28.02.2019).

⁵⁵⁹ Por. Głosowanie nr 14 na 14. posiedzeniu Sejmu dnia 11-05-2012 r. o godz. 09:38:11, Pkt 5. porz. dzień. *Sprawozdanie Komisji o projekcie ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu*

zwolennikami i przeciwnikami podniesienia wieku emerytalnego wśród polityków stanowi legitymacja partyjna oraz miejsce na scenie politycznej.

Stanowiska poszczególnych partii, które miały swoich przedstawicieli w parlamencie, w sprawie podniesienia wieku emerytalnego wybrzmiały najdobitniej podczas debaty. Dlatego warto przywołać niektóre głosy podniesione w jej trakcie. Wszystkie wypowiedzi miały skrajnie polityczny charakter, a pokazanie stosunku do ustawy podwyższającej wiek emerytalny należy uznać jako część promowania własnej partii przed kolejnymi wyborami (zwłaszcza w odniesieniu do tych ugrupowań, które zdecydowanie sprzeciwiały się wydłużeniu aktywności zawodowej Polaków).

Poseł Elżbieta Rafalska (od 2015 r. pełni funkcje Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w rządach Beaty Szydło, a następnie Mateusza Morawieckiego), która wystąpiła w imieniu klubu Prawo i Sprawiedliwość, wyraziła opinię, że: „to jest bardzo zły projekt, to jest bardzo zła ustawa. To jest ustawa głęboko niesprawiedliwa. (...) To jest ustawa niesprawiedliwa, antyspołeczna, to jest ustawa antysolidarnościowa. Ten projekt ustawy najbardziej uderza w polskie kobiety i w polską rodzinę. To im, Polkom najbardziej w Europie wydłużacie wiek emerytalny – o 7 lat Polkom i o 12 lat polskim rolniczkom. Pokażcie mi kraj w Unii Europejskiej, który zdobył się na taki krok. Czy uważacie, że Polki za mało pracują, czy źle pracują? Z powodów prawnych, społecznych, konstytucyjnych, proceduralnych ten projekt ustawy powinien zostać odrzucony”⁵⁶⁰. Nadto w imieniu PiS wypowiedział się m.in. poseł Arkadiusz Mularczyk, który dodał: „Apeluję do moich rodaków pokrzywdzonych przez złą ustawę, ograbionych kolejny raz z ich własności: Pomóżcie nam, Prawu i Sprawiedliwości, zmienić tę chorą, barbarzyńską ustawę, tę chorą, barbarzyńską sytuację. Musimy dzisiaj, jak w czasach komuny, walczyć o nasze własne państwo i demokratyczne procedury. PiS, jeśli dojdzie do władzy, zrobi wszystko wszystkie ustawy, które prowadzą do eutanazji niemal całego pokolenia, uchylić.”⁵⁶¹

W imieniu klubu parlamentarnego Solidarna Polska wystąpił poseł Andrzej Romanek, który wskazał, że: „To jest niezwykle ważna ustawa. Wszyscy mamy świadomość, jak dużo osób dożywa dzisiaj wieku emerytalnego, i musimy sobie zadać pytanie, jak wiele osób go dożyje, kiedy to będzie 67. rok życia. Dziś z wyliczeń

Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw,

<http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=7&NrPosiedzenia=14&NrGlosowania=14>, (dostęp: 17.02.2019).

⁵⁶⁰ *Sprawozdanie stenograficzne z 14. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 11 maja 2012 r.* (trzeci dzień obrad), Sejm Rzeczypospolitej Polskiej Kadencja VII, Warszawa 2012, s. 269, http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter7.nsf/0/546487516A1EAE24C12579FB006AA0B9/%24File/14_c_ksi%20azka.pdf, (dostęp: 19.02.2019).

⁵⁶¹ Tamże, s. 288, (dostęp: 19.02.2019).

statystyków wynika, że 1/3 nie dożyje tego wieku. Zatem czym jest ta ustawa? Emerytalną eutanazją. Trzeba sobie z tego zdawać sprawę. A więc, posłowie Platformy, PSL i Ruchu Palikota, głosując za tą ustawą, będziecie głosować za emerytalną eutanazją. Pytanie do pana premiera. Czy pan ma świadomość i wiedzę, że 1/3 osób nie dożyje tej emerytury?”⁵⁶².

W imieniu Klubu SLD zabierała głos poseł Anna Bańkowska (w latach 1995-1998 pełniła funkcję prezesa ZUS): „my [SLD] też liczymy na to, że wygramy, i też chcemy wygrać, żeby odrzucić tę złą ustawę. Ta ustawa, co jest najbardziej przykre, która jest ważna społecznie, przegrała wyścig z Euro 2012. Rząd mówił: Musimy tę ustawę uchwalić przed mistrzostwami. Udało się wam. Pyrrusowe zwycięstwo. Ja bym się na waszym miejscu wstydziła. W imię ochrony ludzi będziemy głosować przeciwko tej ustawie, w imię szacunku do pana słów, panie premierze, z marca 2011 r., bo są momenty, kiedy panu bezwolnie ufamy. Wtedy ufaliśmy, że pan wie, co mówi. (...) W imię pamięci pana słów wnioskowaliśmy o elastyczny wiek, o ochronę ludzi w wieku przedemerytalnym, o prawo do przejścia na emeryturę po długim stażu pracy. I co? I nic”⁵⁶³.

Podczas debaty w imieniu rządu stanowisko zajął Minister Pracy i Polityki Społecznej Władysław Kosiniak-Kamysz, który wskazał na nieuchronność wprowadzenia wyższego wieku emerytalnego⁵⁶⁴. Podkreślił on, że to bardzo trudna decyzja, ale konieczna z uwagi na odpowiedzialność za przyszłe pokolenia Polaków.

We wszystkich wypowiedziach i stanowiskach przedstawicieli poszczególnych partii politycznych należy zwrócić uwagę na stosowany język. Zarówno zwolennicy reformy, jak i jej przeciwnicy, sprawnie używali wielu zwrotów o charakterze perswazyjnym. Przedstawiciele partii rządzących bardzo często odwoływali się do ciężaru reformy, a także do jej nieuchronności. Niejednokrotnie podkreślali trudną sytuację finansową FUS, a co za tym idzie – konieczność przeprowadzenia tych bolesnych zmian, aby zapobiec przyszłej niewypłacalności. Tak samo często pojawiały się nawiązania do kwestii gospodarczych, a zwłaszcza do rynku pracy, który zmaga się z poważnym problemem braku chętnych do pracy. Wśród społecznych motywów zmian podkreślano konieczność wprowadzenia równości płci oraz kwestię znacznego wydłużenia się trwania życia, co oczywiście wpływa na dłuższy okres pobierania świadczeń emerytalnych.

Równie bogata była argumentacja podnoszona przez przeciwników wydłużenia aktywności zawodowej Polaków. Bardzo często odwoływali się oni do przedstawicieli poszczególnych zawodów, dla których skutki pracy do 67 roku życia mogłyby być

⁵⁶² tamże, s. 270, (dostęp: 19.02.2019).

⁵⁶³ tamże, s. 288, (dostęp: 19.02.2019).

⁵⁶⁴ tamże, s. 289, (dostęp: 19.02.2019).

najbardziej dotkliwe (często w tej grupie można było odnaleźć pielęgniarki). Jednocześnie wybitnie podkreślano potrzebę wcześniejszego nagradzania Polaków za ciężką pracę w okresie aktywności zawodowej. Wskazywano na problemy z zatrudnieniem, a zwłaszcza z jego utrzymaniem aż do osiągnięcia 67 lat. Dodatkowo powoływano się na ochronę praw nabytych oraz na niedopracowanie reformy i brak uwzględnienia woli społecznej.

Zapowiedź wydłużenia okresu aktywności zawodowej Polacy przyjęli dość sceptycznie. Zdecydowana większość sprzeciwiała się nowym rozwiązaniom, argumenty dotyczące krytycznej sytuacji finansowej FUS nie przekonały obywateli do poparcia nowej reformy. Szczególnie nieprzychylnie reakcje wzbudziło podniesienie wieku emerytalnego kobiet, zapewne wynikało to z głęboko zakorzenionych uwarunkowań społecznych i świadomości podwójnego obciążenia kobiet pracą zawodową, obowiązkami domowymi oraz opieką nad dziećmi, a później wnukami.

Decyzja w sprawie wydłużenia aktywności zawodowej Polaków należała do bardzo trudnych i niepopularnych w społeczeństwie. Ciężar tej reformy widać wyraźnie podczas analizy stosunku wyborców konkretnych partii do podniesienia wieku emerytalnego. Na jej podstawie można stwierdzić, że parametryczne zmiany przeprowadzone w 2013 r. spotkały się z bardzo negatywnym odbiorem wśród wyborców.

Na podstawie badań przeprowadzonych w 2012 r. przez CBOS można wnioskować, że przeciwnicy podwyższenia wieku emerytalnego stanowili najliczniejszą grupę wśród zwolenników wszystkich najważniejszych partii politycznych w Polsce. Jednakże najmniejszy odsetek wyborców sceptycznych odnotowano wśród popierających PO, czyli partię, która zainicjowała wydłużenie aktywności zawodowej Polaków – 44 proc. badanych było przeciwnych podwyższeniu wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Co trzeci ankietowany (35 proc.) zwolennik PO poparł reformę, natomiast 17 proc. opowiedziało się za możliwością podniesienia wieku emerytalnego tylko dla mężczyzn. Wśród innych partii, których przedstawiciele poparli reformę było PSL, które wraz z PO tworzyło koalicję rządową oraz Ruch Palikota. W gronie elektoratu ugrupowania PSL znalazło się 88 proc. przeciwników podwyższenia wieku emerytalnego, a jedynie 7 proc. zwolenników. Badania wskazały, że większym poparciem reforma cieszyła się wśród wyborców Ruchu Palikota, 74 proc. nie akceptowało wydłużenia aktywności zawodowej, a 14 proc. przychyliło się do zmian. Zdecydowanie przeciwny reformie był natomiast elektorat PiS – aż 97 proc. badanych, natomiast jedynie 2 proc. aprobowало wydłużenie wieku emerytalnego.

Tabela 28. Stosunek wyborców do podwyższenia wieku emerytalnego (w proc.)

Elektorat	Przeciwnicy podwyższenia wieku emerytalnego dla obu płci	Przeciwnicy podwyższenia wieku emerytalnego dla kobiet	Zwolennicy podwyższenia wieku emerytalnego dla obu płci	Inne sytuacje
Platforma Obywatelska	44	17	35	3
Rucha Palikota	74	10	14	2
Sojusz Lewicy Demokratycznej	80	3	16	2
Polskie Stronnictwo Ludowe	88	2	7	3
Prawo i Sprawiedliwość	97	1	2	0

Źródło: *Opinie o zmianach w systemie emerytalnym*, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2012, s. 3.

Jednym z politycznych uwarunkowań zmian w zakresie wieku emerytalnego są uregulowania obowiązujące w prawie europejskim⁵⁶⁵ oraz generalna tendencja do jego przekształceń w różnych państwach Europy. Argumenty odnoszące się do rozwiązań w innych państwach Unii Europejskiej, a także do politycznych zaleceń pojawiających się w różnorodnych dokumentach (jak np.: analizy publikowane przez ONZ, OECD, Bank Światowy czy Eurostat) oraz aktach prawa międzynarodowego, były stosowane bardzo często w debacie publicznej dotyczącej podniesienia wieku emerytalnego w Polsce. Zwolennicy reformy niejednokrotnie powoływali się na autorytety międzynarodowe, które zalecały państwom podjęcie działań w kierunku wydłużenia okresu pracy, a zarazem maksymalnego skrócenia okresu przebywania na emeryturze. Innymi wnioskami z tych analiz są również przekształcenia na rynku pracy, które przyniosłyby więcej zachęt do aktywności zawodowej oraz zrównania wieku emerytalnego dla obu płci jako sposobu na zwalczenie dyskryminujących elementów zabezpieczenia społecznego.

Jednym z dokumentów traktujących o konsekwencjach procesu starzenia się społeczeństw dla stabilności i współmierności systemów emerytalnych jest *Biała Księga*,

⁵⁶⁵ Przykładem może być Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 940/2011/UE z dnia 14 września 2011 r. w sprawie Europejskiego Roku Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej (2012). (Tekst mający znaczenie dla Europejskiego Obszaru Gospodarczego EOG), Dz.U. UE L 246/5. Akt ten podkreśla negatywne oddziaływanie postępującego procesu starzenia się społeczeństw na systemy zabezpieczenia społecznego w państwach Europy. Art. 2 niniejszej decyzji wskazuje, że „Promowanie aktywności osób starszych to tworzenie lepszych możliwości odgrywania przez kobiety i mężczyzn w starszym wieku przypadającej im roli na rynku pracy, zwalczanie ubóstwa, zwłaszcza dotyczącego kobiety, i wykluczenia społecznego, wspieranie wolontariatu i aktywnego udziału w życiu rodzinnym i społecznym oraz zachęcanie do godnego starzenia się w zdrowiu”.

*Plan na rzecz adekwatnych, bezpiecznych i stabilnych emerytur*⁵⁶⁶. Jej twórcy zwrócili uwagę na stale rosnące wydatki na wypłatę emerytur w państwach UE – w 2012 r. przeznaczano na to około 10 proc. PKB w każdym państwie. W związku z tym wyrazili obawy, że w sytuacji kiedy osoby pracujące nie poczynią w okresie aktywności zawodowej większych oszczędności, a okres zatrudnienia nie potrwa dłużej, bardzo ciężko będzie utrzymać systemy emerytalne i umożliwić wypłacanie adekwatnych świadczeń. Publikacja odnosiła się również do ustaleń szczytu Rady Europejskiej w Sztokholmie w 2001 r. Określono wówczas trójpasem strategię, która miała obejmować: redukcję zadłużenia publicznego, zwiększenie zatrudnienia, zwłaszcza wśród osób starszych oraz podniesienie wydajności, a także reformę systemów zabezpieczenia społecznego.

Na podstawie zaleceń Komisji Europejskiej można wskazać na kilka działań, które państwa powinny podjąć, aby dostosować systemy emerytalne do konsekwencji nowych uwarunkowań demograficznych. Przede wszystkim aby utrzymać równowagę między okresem aktywności zawodowej oraz okresem pobierania świadczeń emerytalnych potrzebne jest większe powiązanie wieku emerytalnego ze średnim dalszym trwaniem życia. Realizując to zalecenie państwa UE stosują różnorodne rozwiązania, niektóre z nich opóźniają przechodzenie na emeryturę poprzez podniesienie liczby lat składkowych, które są niezbędne do nabycia świadczenia, inne uzależniają powszechny wiek emerytalny od wydłużania się przeciętnego średniego trwania życia swoich obywateli (taki mechanizm zastosowano np. we Francji, Grecji i we Włoszech). Innym sposobem jest powiązanie z oczekiwanym trwaniem życia poziomu świadczeń (np. w Portugalii). Niektóre państwa warunkują również wysokość świadczeń od sytuacji finansowej programu emerytalnego, na którą oddziałują przede wszystkim przemiany demograficzne (tak np. w Szwecji i w Niemczech). Jednakże zdecydowana większość państw uzależnia wysokość emerytur od stażu pracy, oferując wyższe świadczenia dla osób, które zdecydują się na dłuższą pracę zawodową. Kolejnymi rozwiązaniami rekomendowanymi przez Komisję Europejską są: ograniczenie dostępu do wcześniejszych emerytur oraz wyrównanie praw obu płci w zakresie dostępu do emerytur (w roku 2012, kiedy powstała *Biała Księga*, jedynie 4

⁵⁶⁶ Komisja Europejska, Bruksela 2012 r., COM (2012) 55 final, s. 4-5. Dodatkowo należy zwrócić uwagę na inne dokumenty wydane przez Komisję Europejską, które wskazują na wytyczne dla państw UE w kwestii kształtowania systemu emerytalnego. Wśród nich: *Zielona Księga Komisji Europejskiej na rzecz adekwatnych, stabilnych i bezpiecznych systemów emerytalnych w Europie*, KOM(2010)365 wersja ostateczna, Bruksela 2010 r.; *Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KOM(2010)2020 wersja ostateczna, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_pl, (dostęp: 1.03.2019).

państwa spośród 27 krajów członkowskich UE nie wprowadziły ani nie miały zamiaru wprowadzić ustawodawstwa dotyczącego wyrównania wieku emerytalnego)⁵⁶⁷.

4.2.4. Uwarunkowania gospodarcze

Wśród okoliczności warunkujących rozwój polskiej gospodarki w XXI r. należy wskazać na przystąpienie do jednolitego rynku europejskiego wraz z członkostwem w Unii Europejskiej w 2004 r. Wówczas Polska była jednym z najszybciej rozwijających się państw UE. Przez cały ten okres corocznie notowany jest stabilny wzrost gospodarczy. Natomiast w 2018 r., jako jedyne państwo w Europie Środkowo-Wschodniej, Polska została zaliczona do prestiżowego grona dwudziestu pięciu najbardziej rozwiniętych gospodarek świata (tym samym zmieniona została kwalifikacja z kraju rozwijającego się na kraj rozwinięty). Sytuacja gospodarcza nie pozostaje oczywiście bez wpływu na kształt i ewolucję systemu emerytalnego.

Analizując rozwój polskiej gospodarki od 2000 r. należy najpierw zwrócić uwagę na systematyczny wzrost PKB. Każdego roku wartość produktu narodowego w przeliczeniu na jednego mieszkańca rosła. Obliczenia wskazują, że w 2000 r. wynosiła 19 527 zł, w porównaniu do roku 1995 r. (9 005 zł) był to ponad dwukrotny wzrost. Dane wskazują, że największy wzrost PKB na osobę odnotowano między 2006 a 2008 r. – ponad 5,5 tys. zł. Na tle PKB *per capita* wszystkich państw Unii Europejskiej również widoczny jest stały wzrost wskaźników dotyczących Polski. W 1995 r. PKB na mieszkańca Polski stanowiło 42 proc. PKB UE, w 2000 już 47 proc. W kolejnych latach ten odsetek wzrastał. W 2010 r. wyniósł już 62 proc., w 2015 r. – 69 proc. i 2017 r. – 70 proc. Wartość PKB Polski w 2017 r. wyniosła 1 988 730 mln zł. Dla porównania: w 2010 r. - 1 445 298 mln zł, w 2000 r. – 747 032 mln zł⁵⁶⁸.

Tabela 29. Produkt krajowy brutto na jednego mieszkańca (ceny bieżące) w złotych

2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2017
19 527	21 203	24 438	28 056	33 741	37 524	42 285	44 705	48 432	51 760

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Roczne wskaźniki makroekonomiczne cz. III, Rachunki narodowe*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2018.

⁵⁶⁷ Por. *Biała Księga, Plan na rzecz adekwatnych, bezpiecznych i stabilnych emerytur*, dz. cyt., s. 11-13.

⁵⁶⁸ Por. *Roczne wskaźniki makroekonomiczne cz. III, Rachunki narodowe*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2018.

Wraz z rozwojem polskiej gospodarki i wzrostem PKB, w każdym roku rosły też wynagrodzenia pracowników. W roku 2000 przeciętne miesięczne wynagrodzenie w gospodarce narodowej wyniosło 1 923,81 zł, w 2010 r. – 3 224,98 zł, natomiast w 2017 r. – 4 271,51 zł⁵⁶⁹.

Bardzo istotną konsekwencją rozwoju gospodarczego oraz zmian demograficznych i wkroczenia w wiek aktywności zawodowej coraz większej liczby Polaków jest wzrost osób pracujących (obserwowany corocznie od 2003 r.). Po spadku zatrudnienia w latach 2000-2003, z każdym kolejnym rokiem notowany był wzrost liczby osób zatrudnionych (Tabela 30). Rośnie również wskaźnik zatrudnienia, czyli odsetek osób pracujących powyżej 15 roku życia. W 2000 r. wyniósł on 55 proc., w 2010 r. – 59,3 proc., natomiast w 2017 r. już 66,1 proc. W tym okresie wskaźnik zatrudnienia kobiet wzrósł z 48,9 proc. do 59,5 proc., natomiast mężczyzn z 61,2 proc. do 72,8 proc.⁵⁷⁰

Tabela 30. Pracujący w gospodarce narodowej w latach 2000-2017 (w tys.)

2000	2004	2008	2010	2012	2014	2016	2017
15 488,8	12 720,2	14 037,2	14 106,9	14 172,0	14 563,4	15 293,3	15 710,8

Źródło: *Roczne wskaźniki makroekonomiczne cz. III, Rynek pracy*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2018.

Istotnie wzrósł również wskaźnik zatrudnienia osób starszych w wieku 55-64 lata. Ogółem w latach 2000-2017 jego wartość wzrosła niemal o 20 proc. W większym stopniu wzrósł współczynnik zatrudnienia dla mężczyzn, o ponad 21,5 proc. Natomiast dla kobiet o prawie 18 proc. (Tabela 31). Należy zauważyć, że przez cały badany okres utrzymuje się znaczna różnica w wartości wskaźnika obliczonego dla kobiet i mężczyzn. Dysproporcja ta nawet się zwiększa, bowiem w 2000 r. wynosiła niewiele ponad 15 proc., a w 2017 r. już 19 proc. W pewnym stopniu odpowiada za to struktura osób podlegających niniejszemu badaniu, bowiem uwzględnia ono wszystkie osoby w wieku 55-64 lata. Należy jednak pamiętać, że przez przeważającą część omawianego okresu wiek emerytalny kobiet był o 5 lat niższy od wieku mężczyzn (z wyjątkiem niespełna pięciu lat między 1 stycznia 2013 a 1 października 2017 r., kiedy ustawowy wiek emerytalny wynosił 67 lat dla obu płci). Zgodnie z takimi regulacjami, kobiety wcześniej uzyskiwały świadczenia, dlatego

⁵⁶⁹ Por. *Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w latach 1950-2017*, Główny Urząd Statystyczny, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-zatrudnieni-wynagrodzenia-koszty-pracy/wynagrodzenie-w-gospodarce-narodowej-w-latach-1950-2017,2,1.html>, (dostęp: 10.02.2019).

⁵⁷⁰ *Roczne wskaźniki makroekonomiczne cz. III, Rynek pracy*, dz. cyt.

dezaktywizowały się zawodowo znacznie szybciej niż mężczyźni. Jednak wydaje się, że to nie jest jedyna przyczyna tak wysokich różnic we współczynniku zatrudnienia dla obu płci. Za niższe zatrudnienie kobiet w wieku 55-64 odpowiadają także różnorodne względy rodzinne, takie jak np. pomoc przy wychowywaniu wnuków.

Tabela 31. Współczynnik zatrudnienia osób starszych 55-64 lata (w proc.)

	2000	2005	2008	2010	2013	2015	2016	2017
Ogółem	28,4	29,1	31,6	34,0	40,6	44,3	46,1	48,3
Mężczyźni	36,7	37,9	44,0	45,3	51,3	54,1	55,7	58,3
Kobiety	21,4	21,4	20,7	24,2	31,0	35,5	37,6	39,3

Źródło: *Roczne wskaźniki makroekonomiczne cz. III, Rynek pracy*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2018.

W omawianym okresie widocznie wzrósł również średni wiek dezaktywizacji zawodowej obliczony dla obu płci. W 2000 r. wynosił 58 lat, był aż o 2 lata niższy niż powszechny wiek emerytalny kobiet i aż o 7 lat niższy niż wiek emerytalny mężczyzn. Jeszcze niższy wiek dezaktywizacji obliczono wystąpił w 2001 r. – jedynie 56,9 lat. Jednakże wskaźniki makroekonomiczne wskazują, że w kolejnych latach średni wiek zakończenia pracy zawodowej systematycznie rósł. W 2008 r. wyniósł więcej niż 60 lat (61,4), natomiast w 2017 r. – 63,2 lata⁵⁷¹. Oznaczał to, że wiele osób uzyskało prawo do świadczeń nie osiągając jeszcze ustawowego wieku emerytalnego. Jednakże wiek dezaktywizacji zauważalnie wzrósł (zwłaszcza po 2007 r.) w związku z ograniczeniem możliwości przechodzenia na emeryturę w wieku niższym niż powszechny.

Funkcjonowanie systemu emerytalnego jest bezpośrednio związane z relacją liczby osób pracujących do liczby osób pobierających świadczenia, a także z poziomem zatrudnienia i ilością pracowników – ubezpieczonych. Jednymi z najważniejszych czynników, które oddziałują na liczbę osób zatrudnionych jest demografia (w szczególności proces starzenia się społeczeństwa oraz stan migracji zagranicznych), a także rozwój przedsiębiorstw. Polska przed wiele lat była krajem emigracyjnym o ujemnym saldzie migracji. Szereg zmieniających się warunków znacznie wpłynął na rynek pracy, w którym od dawna zaczyna brakować pracowników. Tabela 32 przedstawia dane dotyczące liczby wolnych miejsc pracy ogółem w Polsce. Należy zauważyć, że po spadku, który wystąpił w latach 2010-2013, od 2014 obserwowany był ich znaczny wzrost. W 2017 r. liczba wolnych miejsc pracy była rekordowa i wyniosła aż 122,5 tys. (to niemal trzy razy więcej

⁵⁷¹ *Roczne wskaźniki makroekonomiczne cz. III, Rynek pracy*, dz. cyt.

niż w 2013 r. i ponad 2 razy więcej niż w 2014 r.). Należy zauważyć, że wraz ze wzrostem liczby wolnych miejsc pracy, nie rejestruje się w Polsce większego bezrobocia. Bez wątpienia jedną z przyczyn jest pogłębiający się proces starzenia społeczeństwa. Stan ten jest również konsekwencją postępu gospodarczego oraz rozwoju przedsiębiorstw, które tworzą nowe miejsca pracy i zwiększają zapotrzebowanie na pracowników. Często wskazuje się również, że powodami bierności zawodowej osób w wieku produkcyjnym są transfery publiczne i świadczenia, np. program „500 +”, którego założenia uzależniały otrzymanie środków na pierwsze dziecko od określonego progu dochodowego⁵⁷².

Tabela 32. Wolne miejsca pracy w latach 2009-2017 (w tys.)

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
65,8	69,0	59,6	45,9	43,4	56,3	71,6	89,3	122,5

Źródło: *Popyt na pracę w 2017 roku*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2018, s. 64.

W czwartym kwartale 2018 r. było w Polsce 16 409 tys. osób pracujących powyżej 15 roku życia. Wśród nich przeważali mężczyźni – 55,4 proc. Współczynnik zatrudnienia wyniósł wówczas 54 proc. Należy zwrócić uwagę na utrzymującą się wysoką populację osób biernych zawodowo powyżej 15 roku życia, która liczyła 13 353 tys. (43,9 proc. ogółu ludności w wieku 15 lat i więcej). Wśród osób nieaktywnych zawodowo przeważali emeryci, którzy stanowili 54,4 proc. Powody bierności osób w wieku produkcyjnym są następujące: obowiązki rodzinne (32,4 proc.), choroba, niepełnosprawność (24,9 proc.), nauka (24,6 proc.)⁵⁷³.

W odniesieniu do funkcjonowania systemu emerytalnego ważnym czynnikiem jest również poziom wynagrodzeń minimalnych. Mają one bowiem wpływ na obliczenia przeciętnych wynagrodzeń w gospodarce narodowej, a następnie także na wskaźnik waloryzacji świadczeń emerytalnych. Warto zatem przedstawić, jak kształtowało się najniższe ustawowe wynagrodzenie⁵⁷⁴. Dla przykładu, od 1 marca 2000 r. wynosiło ono 700

⁵⁷² Świadczenie z tego programu wynosiło 500 zł dla drugiego i każdego kolejnego dziecka w rodzinie, a także na pierwsze i jedyne dziecko dla rodzin o niskich dochodach. Jednakże podczas konwencji Prawa i Sprawiedliwości, która odbyła się 23 lutego 2019 r. zapowiedziano zmiany w programie „500+” – wypłatę świadczeń już na pierwsze dziecko w rodzinie. Zmiany weszły w życie od lipca 2019 r.

⁵⁷³ Por. *Monitoring Rynku Pracy - Informacja o rynku pracy w czwartym kwartale 2018 roku*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2019, s. 2-4.

⁵⁷⁴ Por. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 lutego 2000 r. *zmieniającego rozporządzenie w sprawie najniższego wynagrodzenia za pracę pracowników*, Dz.U.00.13.174; Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. *w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2005 r.*, Dz.U. 2004 nr 201 poz. 2062; Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów

zł. Przez kolejne pięć lat minimalne wynagrodzenie wzrosło jedynie o 149 zł i od 1 stycznia 2005 r. wynosiło 849 zł. Zdecydowanie większy wzrost przyniosło następne pięć lat – o 468 zł, bowiem od 1 stycznia 2010 r. minimalne wynagrodzenie wynosiło 1 317 zł. Od dnia 1 stycznia 2015 r. minimalne wynagrodzenie za pracę wynosiło natomiast 1 750 zł, czyli w ciągu pięciu lat wzrosło o 433. Od 1 stycznia 2019 r. każda osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę na pełny etat może liczyć na co najmniej 2 250 zł, co stanowi wzrost o 500 zł w ciągu czterech lat.

Kwota najniższej ustawowej emerytury, która przysługuje ubezpieczonemu legitymującemu się odpowiednim okresem składkowym i nieskładkowym, również znacząco wzrosła od 2000 r. Wówczas wynosiła ona jedynie 470,51 zł, natomiast 2019 r. niemal 2,5-krotnie więcej. Poddając analizie wysokość najniższej emerytury w stosunku do wysokości minimalnego wynagrodzenia należy wskazać, że relacja ta systematycznie maleje. W 2000 r. była najwyższa z badanego okresu i wyniosła aż 67 proc. W ostatnim roku jedynie 49 proc. Jest to konsekwencja zdecydowanie szybszego wzrostu wynagrodzeń w porównaniu do wzrostu wysokości świadczeń z ubezpieczenia społecznego (Tabela 33.)

Wysokość przeciętnej emerytury, jak i ustawowo przyjęta kwota emerytury minimalnej warunkują nie tylko reformy mające na celu indeksację świadczeń, czyli ich coroczną waloryzację. Wpływają one również pośrednio na decyzje dotyczące ustalania wieku uprawniającego do otrzymania świadczenia emerytalnego. W systemie zdefiniowanej składki wysokość przyszłego świadczenia ubezpieczonego zależy bowiem od stanu środków zgromadzonych w okresie aktywności zawodowej na jego indywidualnym koncie. Suma tych składek oraz oczekiwana dalsza długość trwania życia warunkują obliczenie świadczenia przysługującego ubezpieczonemu. Dlatego decyzja o wydłużeniu wieku emerytalnego, która związana jest z dłuższym okresem aktywności zawodowej, oznacza skrócenie potencjalnego czasu pobierania świadczenia. To jednocześnie (pod pewnymi warunkami oczywiście) powinno przełożyć się na wzrost przyszłych świadczeń.

z dnia 24 lipca 2009 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2010 r., M.P. 2009 nr 48 poz. 709; Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 września 2014 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2015 r., Dz.U. 2014 poz. 1220; Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 września 2018 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2019 r., Dz.U. 2018 poz. 1794.

Tabela 33. Najniższa emerytura i jej relacja do minimalnego wynagrodzenia (w proc.)

Rok	2000	2005	2010	2015	2019
Najniższa emerytura	470,51	562,58	706,29	880,45	1 100,00
Relacja do minimalnego wynagrodzenia	67	66	54	56	49

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Komunikat Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 21 lutego 2004 r. w sprawie kwoty najniższej emerytury i renty, dodatku pielęgnacyjnego i dodatku dla sieroty zupełnej oraz kwot maksymalnych zmniejszeń emerytur i rent (M.P. 2004 nr 10 poz. 162); Komunikat Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 15 lutego 2010 r. w sprawie kwoty najniższej emerytury i renty, dodatku pielęgnacyjnego i dodatku dla sierot zupełnych oraz kwot maksymalnych zmniejszeń emerytur i rent (M.P. 2010 Nr 10, poz. 110); Komunikat Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 16 lutego 2015 r. w sprawie kwoty najniższej emerytury i renty, dodatku pielęgnacyjnego i dodatku dla sierot zupełnych oraz kwot maksymalnych zmniejszeń emerytur i rent (M.P. poz. 213).

Jednym z ważniejszych czynników gospodarczych, które warunkują kształt systemu emerytalnego są finanse sektora publicznego oraz budżet państwa. Należy bowiem pamiętać, że choć podstawowym źródłem jego finansowania są składki osób ubezpieczonych, to ostatecznym gwarantem wypłaty świadczeń emerytalnych jest państwo. W związku z tym każde niedobory środków na wypłatę comiesięcznych emerytur (różnica wpływów do Funduszu Emerytalnego i sumy jego zobowiązań) są uzupełniane w postaci transferów pochodzących z budżetu państwa.

Na przestrzeni ostatnich lat znacznie wzrosły zarówno dochody jak i wydatki sektora finansów publicznych. Dochody ogółem w okresie 2000-2017 wzrosły niemal trzykrotnie. W 2000 r. wyniosły bowiem 271 641,9 mln zł, w 2010 r. już 551 208,7 mln zł, natomiast w 2017 r. aż 776 128,0 mln zł. Jeśli chodzi o wydatki sektora finansów publicznych, to ich wzrost jest nieco mniejszy. W 2000 r. były obliczone na 293 115,8 mln zł, dziesięć lat później na 636 314,3 mln zł, a w 2017 r. na 790 279,7 mln zł. W ciągu ostatnich lat od 2000 r. jedynie raz roczne saldo sektora finansów publicznych było dodatnie; nastąpiło to w 2007 r. i wyniosło 1 670,9 mln zł. W każdym innym roku przyjmowało ono wartość ujemną. W 2000 r. wyniosło -21 473,9 mln zł, a w kolejnych latach aż do 2006 r. różnica znacznie wzrosła. Rekordową wartość osiągnęło w 2010 r. – aż -85 105,6 mln zł. Jednak w następnych latach saldo dochodów i wydatków przedstawiało się już bardziej korzystnie, a w 2017 r. wyniosło -14 151,7 mln zł (był to najlepszy roczny wynik od 2007 r.)⁵⁷⁵.

Znacznie wzrosły również dochody budżetu państwa ogółem. W ciągu ostatnich lat, od 2000 r. odnotowano ponad 2,5-krotny wzrost. Z poziomu 135 663,9 mln zł

⁵⁷⁵ Roczne wskaźniki makroekonomiczne cz. III, Finanse publiczne, dz. cyt.

aż do 350 414,7 mln zł w 2017 r. Źródłem dochodów były przede wszystkim podatki, w tym głównie VAT – podatek od wartości dodanej towarów i usług (połowa dochodów podatkowych ogółem w 2017 r. i ponad 40 proc. wszystkich dochodów budżetu państwa).

Jednak ze względu na funkcjonowanie systemu emerytalnego na uwagę zasługują wydatki budżetu państw. Warto także wskazać na relacje transferów na Fundusz Emerytalno-Rentowy do ogólnych wydatków budżetu państwa.

Tabela 34. Przypisy ze składek oraz wydatki funduszu emerytalnego FUS

Rok	Przypis składek (w tys. zł)	Wydatki	
		w tys. zł	jako proc. PKB
1999	37 516 685	37 795 263	6,1
2001	33 066 430	46 142 334	6,4
2003	33 511 955	52 942 153	6,3
2005	36 232 079	61 017 115	6,2
2007	40 970 809	73 698 182	6,3
2009	49 562 045	95 343 400	7,1
2011	63 004 302	106 243 382	7,0
2013	75 688 707	116 989 620	7,0
2015	88 222 810	126 344 440	7,1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Zielona Księga, Przegląd Emerytalny. Bezpieczeństwo dzięki odpowiedzialności 2016*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, s. 105-106.

Dane przedstawione w Tabeli 34. wskazują, że przez ostatnie kilkanaście lat bardzo istotnie wzrosły zarówno przypisy składek do Funduszu Emerytalnego (z 37,5 mld do ponad 88 mln zł), jak i wydatki (46 mld zł w 1999 r., a w 2015 r. przeszło 126 mld zł). W tym okresie wzrósł także odsetek PKB, który stanowią wydatki Funduszu emerytalnego – od 2009 zachowuje on wartość około 7 proc. Należy zauważyć, że w 1999 r. wysokość rocznych wydatków na ustawowe zobowiązania niemal w całości była pokrywana ze środków pochodzących ze składek osób ubezpieczonych (różnica wynosiła 278 578 zł). W kolejnych latach wysokość przypisu pochodzącego ze składek znacząco spadła, natomiast wydatki Funduszu Emerytalnego FUS rosły bardzo szybko. Od 2005 r. notuje się wzrost wysokości przypisów. Jednakże od tego roku zauważalne są także zdecydowanie wyższe wydatki przeznaczane na wypłatę świadczeń. W 2005 r. różnica między wpływami ze składek, a zobowiązaniami wyniosła 24 785 036 zł, dwa lata później – w 2007 r. było to

już 32 727 373 zł, natomiast w 2009 r. aż 45 781 355 zł. W kolejnych latach ta rozbieżność nieznacznie spadła, i w 2011 r. wyniosła 43 239 080 zł, a w 2015 r. – 38 121 630 zł.

Tabela 35. Wydatki budżetu państwa w latach 2000-2017 (w mln zł)

	2000	2005	2008	2010	2013	2015	2016	2017
Ogółem	151 055	208 133	277 894	294 894	321 346	331 743	360 843	375 769
Dotacje do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	15 366	20 112	33 230	38 112	27 114	42 066	48 848	40 979
Dotacje do Funduszu Emerytalno-Rentowego	13 213	14 710	14 868	14 936	15 853	17 373	16 373	16 685

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Roczne wskaźniki makroekonomiczne cz. III, Finanse publiczne*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2018.

Dane przedstawione w Tabeli 35 wskazują, że w okresie 2000-2017 ponad dwukrotnie wzrosły wydatki budżetu państwa, jednak największy wzrost został odnotowany pomiędzy 2005-2008 r. Jednocześnie systematycznie wzrosły także dotacje z budżetu państwa do FUS oraz do Funduszu Emerytalno-Rentowego. W okresie 2000-2017 roczne dotacje do FUS wzrosły aż o 25 613 mln zł, natomiast dotacje do Funduszu Emerytalno-Rentowego o 3 472 mln zł. Zwiększone potrzeby dotacji z budżetu państwa do FUS wynikają głównie z istotnego zmniejszenia środków wpływających ze składek osób ubezpieczonych wobec zwiększonych potrzeb związanych z wypłatą świadczeń dla beneficjentów. Począwszy od 2016 r. wysokość dotacji do FUS znacząco spadła, między 2016 a 2017 r. zmniejszyła się o 7 869 mln zł.

Stan budżetu państwa oraz wysokość niezbędnej dotacji przekazywanej do ZUS są jednymi z najważniejszych czynników, które warunkują decyzje o modyfikacji systemu emerytalnego. Konieczność transferów wynika natomiast z niedoborów wpływów do systemu w porównaniu z wydatkami na realizację jego ustawowych zadań. Potrzeba ograniczenia długu publicznego⁵⁷⁶ poprzez zmniejszenie transferów do OFE stała się

⁵⁷⁶ Premier Donald Tusk podczas konferencji zapowiadającej zmiany w drugim filarze emerytalnym w dniu 4 września 2013 r. stwierdził, że „Dla nas kluczowe było osiągnięcie kilku efektów: po pierwsze kwestia długu publicznego. System OFE (...) jest systemem budowanym w części na rosnącym długu publicznym i okazały się systemem bardzo kosztownym, zwiększającym zadłużenie publiczne. Wiedzieliśmy, że rosnący dług publiczny tak naprawdę uniemożliwi wykonanie tego skoku cywilizacyjnego, a wpływ na dług publiczny systemu OFE jest przygniatający. Tak naprawdę uniemożliwiły Polsce zerwanie się do tego kolejnego skoku”; Por. *Część pieniędzy z OFE do ZUS. Fundusze będą dobrowolne*, <https://www.forbes.pl/wiadomosci/tusk-ofe-beda-dobrowolne-a-czesc-ich->

argumentem uzasadniającym tak gruntowne zmiany w funkcjonowaniu drugiego filara emerytalnego (najpierw w 2011 r., a później w 2013 r.). Poprawa stanu finansów publicznych miała z kolei przyczynić się do generalnego polepszenia koniunktury i stabilnego rozwoju gospodarczego w Polsce.

Według planu finansowego FUS⁵⁷⁷ na rok 2018 na realizację wszystkich zadań wynikających z ustawy w 2018 r. przeznaczono było 228 530 832 tys. zł. Z tej kwoty niemal 70 proc. (155 809 079 zł) zaplanowane było na wypłatę emerytur. Ustawa budżetowa na 2018 r. przewidywała dotacje z budżetu państwa do FUS w wysokości 46 637 723 tys. zł. Zakładana kwota była więc o 5 659 mln zł wyższa niż dotacja z budżetu państwa za ubiegły rok. Jednocześnie w budżecie państwa była przewidziana dotacja z tytułu przekazania składek ubezpieczeniowych do OFE w wysokości 3 269 162 tys. zł.

Jednak zarząd ZUS w 2018 r. podjął decyzję o zablokowaniu części dotacji przeznaczonej na wypełnienie ustawowych zadań. W sumie zrezygnowano z 5,2 mld zł (2,2 mld zł w marcu oraz 3 mld zł w sierpniu). Kwota dotacji wyniosła 41,4 mld zł. Prezes ZUS prof. Gertruda Uścińska wyjaśniła⁵⁷⁸, że sytuacja ta jest wyjątkowa, bowiem rzadko zdarza się zablokowanie tak wysokich kwot dotacji. Wynika ona z wysokich wpływów do FUS pochodzących ze składek osób ubezpieczonych (od stycznia do sierpnia 2018 r. do Funduszu wpłynęło ponad 168 mld zł, czyli prawie 11,5 mld więcej niż rok wcześniej w ciągu tego samego okresu). Uzasadnieniem może być też generalna poprawa sytuacji gospodarczej w Polsce, która przejawia się we wzroście odsetka osób zatrudnionych oraz podwyżkach wynagrodzeń. Jednocześnie, w opinii Prezes ZUS, do zwiększenia wpływów przyczyniło się uszczelnienie systemu – dzięki wprowadzeniu w życie projektu e-składki.

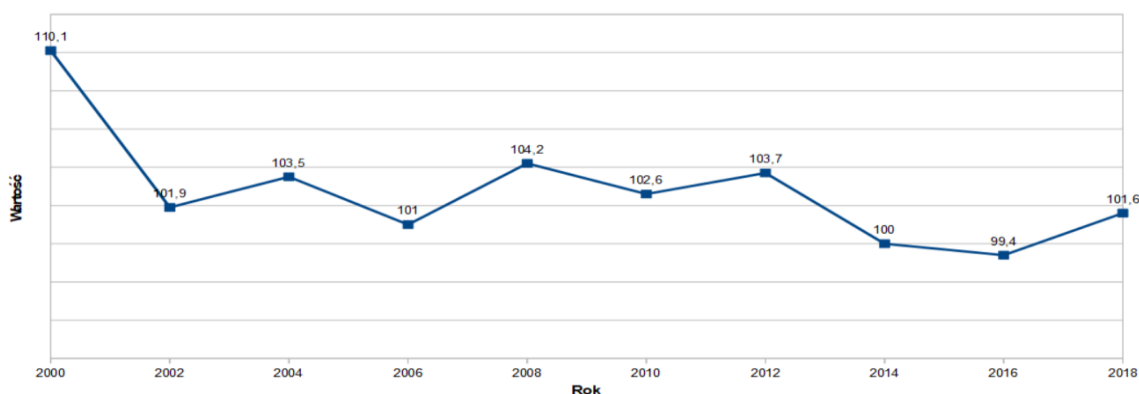
Badania wskazują, że po hiperinflacji, która wystąpiła w Polsce w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, począwszy od 2000 r. wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ustabilizował się (Wykres 11). Pomimo tego, że w 2000 r. miał on jeszcze wysoką wartość, ponad 110,1, to w kolejnych latach szybko spadał. W 2003 r. wyniósł 100,8. W latach 2004-2014 roczne wskaźniki inflacji były względnie zrównoważone, wahały się pomiędzy wartością 104,3 odnotowaną w 2011 (najwyższa wartość w tym okresie), a 100,0 (najniższa wartość) w roku 2014. W latach 2014-2015 wskaźnik inflacji widocznie spadł, osiągnął poziom poniżej 100. Jednak od 2017 r. ponownie wzrósł.

pieniedzy-trafi-do-zus/lgezq1h, (dostęp: 09.03.2019).

⁵⁷⁷ Por. *Ustawa budżetowa na rok 2018* z dnia 11 stycznia 2018 r., Dz. U. z 2018 r. poz. 291, zał. 13, Tabela 27, *Plan finansowy Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*.

⁵⁷⁸ Por. *ZUS rezygnuje z dotacji*, <http://www.zus.pl/o-zus/aktualnosci/-/publisher/aktualnosc/1/zus-rezygnuje-z-dotacji/1814158>, (dostęp: 10.02.2019).

Wykres 11. Roczne wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych (rok poprzedni = 100)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Roczne wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych od 1950 roku*, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/wskazniki-cen/wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-pot-inflacja-roczne-wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych/>, (dostęp: 15.02.2019).

Analizując sytuację gospodarczą warunkującą ewolucję systemu emerytalnego należy mieć na uwadze odmienne funkcjonowanie pierwszego i drugiego filara emerytalnego. Oszczędności zgromadzone w ZUS podlegają waloryzacji, która uzależniona jest od wzrostu cen towarów i usług w roku poprzednim i od wzrostu wysokości wynagrodzeń. Jest to stabilny, choć niewielki wzrost, który jest bezpośrednio powiązany z ogólnym stanem gospodarki państwa. Na innej zasadzie pomnażany jest kapitał zgromadzony przez ubezpieczonych w ramach drugiego filara. Środki OFE, zwłaszcza po zmianach, które zostały wdrożone po 2011 r., są bowiem inwestowane przede wszystkim na giełdzie. O wysokości wzrostu lub spadku ich wartości decyduje więc nie tylko aktualna sytuacja ekonomiczna w kraju i na świecie, ale także inne czynniki, które mają wpływ na hossę lub bessę na giełdzie. Jednym z nich są międzynarodowe uwarunkowania gospodarcze. Ich oddziaływanie można było dostrzec już kilka lat po wdrożeniu w Polsce wielofilarowego systemu emerytalnego. Wówczas upadek Lehman Brothers, czyli największego banku inwestycyjnego w Stanach Zjednoczonych, który został ogłoszony we wrześniu 2008 r., rozpoczął światowy kryzys finansowy. Międzynarodowa sytuacja ekonomiczna oraz trudności gospodarcze, z którymi musiały zmierzyć się poszczególne państwa, miały bardzo silny wpływ na kondycję GPW w Warszawie.

Szacunki wskazują, że kryzys z 2008 r. spowodował istotne spadki polskich indeksów. WIG w okresie od lipca do października 2008 r. stracił ponad 49 proc. swojej wartości. Wielu ekspertów wskazywało jednak, że sytuacja na polskiej giełdzie nie jest najgorsza w porównaniu ze skalą bessy w innych państwach, jednakże niemal wszystkie podmioty, które były wówczas obecne na rynku kapitałowym odnotowały spadki. Niejednokrotnie podkreśla się, że jednym z czynników, które przesądziły o tym, że

w Polsce kryzys nie rozrósł się na dużą skalę, były OFE⁵⁷⁹. Napływ kapitału pochodzącego z drugiego filara emerytalnego wpłynął bowiem korzystnie na poziom inwestycji.

Sytuacja demograficzna i społeczna wraz z uwarunkowaniami gospodarczymi to najważniejsze czynniki, które wpływają na decyzje polityczne o zmianie w zakresie funkcjonowania systemu zabezpieczenia społecznego. Niewątpliwie pewne przeobrażenia ekonomiczne są impulsem skłaniającym do reformy ubezpieczenia ryzyka starości, zwłaszcza zmian wieku uprawniającego do otrzymania świadczenia oraz sposobów jego finansowania. Dlatego można powiedzieć, że sprawne działanie systemu emerytalnego uzależnione jest od struktury wydatków budżetu państwa oraz wysokości jego dochodów. Z tych środków bowiem dokonywane są transfery (dotacje) do Funduszu Emerytalnego – w razie, gdyby suma środków nie wystarczała na pokrycie wszystkich zobowiązań oraz realizację całości ustawowych zadań.

Wyплаты świadczeń dla beneficjentów dokonywane są przede wszystkim ze składek. Wysokość tych wpływów uzależniona jest natomiast przede wszystkim od poziomu wynagrodzeń, bowiem to one warunkują podstawę wymiaru składki finansowanej w częściach równych przez ubezpieczonego i płatnika składek. Wysokość wynagrodzeń zależy natomiast zarówno od ogólnej kondycji gospodarki narodowej i popytu na pracę, jak i od decyzji politycznych, czyli ustawowych regulacji minimalnego wynagrodzenia.

Oczywiście w pewnym stopniu modyfikacje funkcjonowania systemu emerytalnego (zwłaszcza w kwestii wysokości emerytur oraz corocznych waloryzacji świadczeń) zależą również od przeciętnych dochodów w gospodarce narodowej oraz poziomu inflacji. Istotne jest bowiem, żeby zapewnić odpowiedni stopień relacji wysokości wynagrodzeń oraz przeciętnych świadczeń otrzymywanych przez beneficjentów systemu. Jednocześnie korekta świadczeń emerytalnych zależna jest również od średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług za ubiegły rok, dlatego inflacja jest kolejnym czynnikiem, który oddziałuje na funkcjonowanie zabezpieczenia ryzyka starości.

⁵⁷⁹ Por. M. Frasyniuk-Pietrzyk, *Wpływ kryzysu finansowego na zmiany w otwartych funduszach emerytalnych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska sectio H” 2011 VOL. XLV, 2, s. 313.

5. Status quo i przyszłość systemu emerytalnego w Polsce

Dynamiczne przeobrażenia społeczne, a zwłaszcza – zmiany demograficzne, które wynikają z szybko postępującego procesu starzenia się społeczeństw, przynoszą bardzo wiele następstw oddziałujących zarówno na życie obywateli, jak również funkcjonowanie instytucji działających na poziomie makroekonomicznym. Stawić czoło tym wyzwaniom musi również repartycyjny system emerytalny, który w obliczu malejącej liczby osób pracujących oraz progresywnego wzrostu ilości beneficjentów, będzie obciążony coraz większymi zobowiązaniami.

W obliczu kryzysu demograficznego oraz różnorodnych przemian społecznych i ekonomicznych, większość państw decyduje się na reformy systemów zabezpieczenia ryzyka starości. Wśród tych zmian przeważają te o charakterze parametrycznym, czyli przede wszystkim: następują modyfikacje powszechnego wieku emerytalnego, niezbędnego stażu pracy, zmiany wysokości składki lub wypłacanych świadczeń. Wszystkie rodzaje tych reform, polegających na przekształceniu pewnych parametrów, oddziałują w sposób bezpośredni na stabilność finansową systemu emerytalnego. Wśród zmian systemowych, czyli takich, które wpływają na cały model zabezpieczenia emerytalnego, najczęściej wdrażane są te, które modyfikują technikę lub sposób finansowania systemu oraz wypłacanych świadczeń.

W niniejszym rozdziale zostaną przedstawione najnowsze reformy polskiego systemu emerytalnego, wśród nich najważniejsza, parametryczna zmiana, która polegała na obniżeniu wieku emerytalnego. Wraz z omówieniem dokonanych i zapowiadanych zmian, podjęta będzie także próba wskazania na ich konsekwencje, zarówno te dostrzegalne od razu, jak i te długoterminowe.

Jednakże należy zauważyć, że oddziałujące na system emerytalny uwarunkowania społeczne, ekonomiczne i demograficzne zasadniczo nie zmieniają się. Zwłaszcza te ostatnie, nie tylko nie wyhamowują, ale i ich dynamika jeszcze wzrasta. Dlatego wydaje się bardzo prawdopodobne, że konieczne będą dalsze przekształcenia systemu emerytalnego, które pozwolą na jego większe dostosowanie do wciąż zmieniających się okoliczności. Próba charakterystyki perspektywy funkcjonowania zabezpieczenia emerytalnego w obliczu nowych, wielorakich wyzwań będzie stanowiła ostatnią część niniejszego rozdziału.

5.1. Charakterystyka systemu emerytalnego po reformie z 2016 r.

Wśród zmian systemu emerytalnego, które zostały wprowadzone po 2016 r., wyróżnić należy dwie najważniejsze modyfikacje. Pierwszą, najważniejszą reformą dokonaną w tym okresie było obniżenie wieku uprawiającego do otrzymania świadczenia. Stanowiło to realizację jednej z fundamentalnych obietnic wyborczych, a także – było odpowiedzią na bardzo silne oczekiwania społeczne związane ze skróceniem okresu aktywności zawodowej Polaków (a zwłaszcza Polek). Kolejną zmianą było wprowadzenie emerytur dla matek co najmniej czwórki dzieci („mama 4 plus”). Niezaprzeczalnie reforma ta ma istotny wymiar społeczny. Jednak można również dopatrzeć się szeregu politycznych uwarunkowań, które uwypukla się zwłaszcza w okresie przedwyborczym.

Inne były przesłanki wprowadzenia nowych, dobrowolnych rozwiązań w zakresie systemu emerytalnego. Można zakładać, że celem ich wdrożenia było zwiększenie oszczędności Polaków na okres starości (czyli podwyższenie przyszłych świadczeń emerytalnych). Ich realizacja wynika z krótkowzroczności Polaków oraz bardzo niskiej świadomości o konieczności odkładania środków finansowych na przyszłość.

Fundamentalną reformą parametryczną polskiego systemu emerytalnego, która weszła w życie w 2017 r. było obniżenie wieku emerytalnego. Zdecydowano się zatem na cofnięcie regulacji, które polegały na progresywnym wydłużeniu okresu aktywności zawodowej. Proces podwyższania wieku emerytalnego był bardzo ważnym i jednocześnie drażliwym społecznie przedsięwzięciem. Został on podjęty przez rząd PO – PSL w odpowiedzi na wydłużanie się przewidywanego trwania życia Polaków, pogorszenie się sytuacji finansowej FUS, a także rosnące obciążenia budżetu państwa wynikające z konieczności transferów środków na wypłatę świadczeń.

Zmiana wieku emerytalnego nastąpiła na podstawie ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw⁵⁸⁰. Na podstawie tego aktu przywrócono poprzednio obowiązujący wiek emerytalny: 60 lat dla kobiet i 65 – dla mężczyzn dla wszystkich ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r. Ustalono jednocześnie, że okres składkowy niezbędny do otrzymania świadczenia w minimalnej wysokości będzie wynosił 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn. Tą samą ustawą dokonano również likwidacji emerytury częściowej. Uprawnienie do jej pobierania zachowały jedynie osoby⁵⁸¹, którym świadczenie to zostało przyznane przed wejściem w życie nowych regulacji oraz ubezpieczeni, którzy spełnili

⁵⁸⁰ Dz.U. 2017 poz. 38.

⁵⁸¹ Por. tamże, art. 22.

warunki do jego uzyskania przed 1 października 2017 r.

Przywrócenie niższego wieku emerytalnego było jednym z podstawowych obietnic wyborczych składanych zarówno przez PiS przed wyborami parlamentarnymi jak i przez Andrzeja Dudę przed wyborami prezydenckimi. Pierwsze zapowiedzi obniżenia wieku emerytalnego można było usłyszeć od prezesa partii już w 2014 r. Ogłoszenie tej reformy (obok obietnicy świadczeń wypłacanych na dzieci oraz ulg inwestycyjnych dla przedsiębiorców), miało pomóc zwyciężyć w wyborach parlamentarnych. Jednak bardziej konkretne zapowiedzi, które uwzględniały także datę wejścia w życie nowych regulacji, pojawiły się 29 lutego 2016 r. podczas jednego z wystąpień Jarosława Kaczyńskiego⁵⁸².

Projekt ustawy obniżającej wiek emerytalny został przedstawiony przez Prezydenta Andrzeja Dudę w dniu 30 listopada 2015 r. Była to realizacja jego przedwyborczych obietnic⁵⁸³. Nad projektem procedowano bardzo szybko, już 2 grudnia skierowano ją do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu, które odbyło się po 7 dniach. Ustawa została podpisana przez Prezydenta 19 grudnia 2016 r. W uzasadnieniu projektu prezydenckiego można przeczytać, że „Obecna sytuacja społeczno-gospodarcza Polski nie uzasadnia podwyższenia podstawowego wieku emerytalnego. Podwyższenie wieku emerytalnego może przyczynić się do poprawy sytuacji finansowej Funduszu Ubezpieczeń Społecznych tylko wówczas, gdy jego skutkiem będzie wydłużenie okresu aktywności zawodowej ubezpieczonych. Cel ten może zostać osiągnięty pod warunkiem zapewnienia pracownikom zbliżającym się do osiągnięcia wieku emerytalnego miejsc pracy oraz zachowania przez nich zdolności do pracy. (...) Rynek pracy oraz system publicznej opieki zdrowotnej w Polsce nie były i nadal nie są przygotowane na wydłużenie okresu aktywności zawodowej ubezpieczonych. Wysoki poziom bezrobocia, szczególnie wśród osób w wieku przedemerytalnym, jak również niska dostępność świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych, uzasadniają twierdzenie, że podwyższenie wieku emerytalnego nie

⁵⁸² Jarosław Kaczyński stwierdził wówczas, że „są dobre zmiany, o których mówił nasz rząd i które zapowiadaliśmy w wyborach. Są realizowane. Nie wszystkie od razu, bo nie wszystko da się zrobić od razu, ale są realizowane. Takim przykładem jest 500 zł na dziecko, ale będą także sprawy emerytalne, będzie obniżenie wieku emerytalnego od przyszłego roku, będzie 12 zł za godzinę jako minimalna płaca”; Jarosław Kaczyński: Obniżenie wieku emerytalnego w przyszłym roku, <https://www.wnp.pl/parlamentarny/ludzie/jaroslaw-kaczynski-obnizenie-wieku-emerytalnego-w-przyszlym-roku,6246.html>, (dostęp: 12.03.2019).

⁵⁸³ Na oficjalnej stronie internetowej Prezydenta PR można odnaleźć oświadczenie prezydenta Andrzeja Dudy z dnia 21 sierpnia 2015 r. dot. obniżenia wieku emerytalnego. Wskazał w nim, że przedstawienie projektu reformy było odpowiedzią na społeczne postulaty dotyczące przywrócenia niższego wieku emerytalnego, z którymi Prezydent spotkał się niejednokrotnie. Odniósł się do spotkań przedwyborczych, podczas których najczęściej kobiety mówiły o potrzebie niższego wieku emerytalnego głównie z konieczności opieki nad wnukami. Prezydent podkreślił nadto, że nie obawia się negatywnych konsekwencji niższego wieku emerytalnego, a jedynie tego, że Polacy będą musieli pracować za długo, a niektórzy ludzie zdecydowanie ponad siły, dłużej niż spodziewali się rozpoczynając pracę zawodową; *Prezydencka ustawa ws. obniżenia wieku emerytalnego uchwalona*, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/art,409,prezydencka-ustawa-ws-obnizenia-wieku-emerytalnego-uchwalona.html>, (dostęp: 12.03.2019).

przyniesie zakładanych, pozytywnych efektów”⁵⁸⁴.

Wprowadzenie w życie obietnicy wyborczej o obniżeniu wieku emerytalnego zostało przeprowadzone przez rząd PiS pomimo wyraźnych rekomendacji części ekonomistów, który odradzali reformę. Politycy jednak podkreślali, że niższy wiek emerytalny nie oznacza przymusu skorzystania z uprawnień od razu po jego osiągnięciu, a przejście na emeryturę to prawo, a nie obowiązek obywatela. Jednakże spodziewano się, że z nowych rozwiązań zechce skorzystać większa część uprawnionych. Obawiano się zatem szeregu negatywnych konsekwencji. Dla przykładu można powołać się na ekspertyzę⁵⁸⁵, zawierającą jednoznaczną konkluzję odradzającą wprowadzenie w życie obniżonego wieku emerytalnego. Podano w niej cztery kategorie negatywnych skutków reformy: istotny wpływ na wysokość emerytur, spadek liczby osób pracujących, obniżenie PKB oraz niekorzystne oddziaływanie na finanse publiczne.

Nowe przepisy dotyczące obniżonego wieku emerytalnego weszły w życie 1 października 2017 r. Podkreślając fakt, że emerytura nie jest przymusem, lecz uprawnieniem pracownika, od lipca 2017 r. wprowadzono „doradców emerytalnych”, którzy między innymi zajmowali się wyjaśnianiem zasad przyznawania świadczeń oraz czynników, od których zależy ich wysokość. Na spotkanie z doradcą ubezpieczony mógł umówić się w oddziale ZUS. Prezes Gertruda Uścińska wskazała na pozytywne rezultaty pracy doradców emerytalnych. Ich porady mają bowiem istotny wpływ na decyzje Polaków dotyczących dalszego zatrudnienia. Podkreśliła, że „masowe korzystanie z doradców emerytalnych wpłynęło na to, że myślę, że ok. 20 proc. tych osób przesunęła w czasie podjęcie decyzji o przejściu na emeryturę”⁵⁸⁶. W ZUS od lipca 2017 r. pracowało aż 595 doradców, którzy pomagali ubezpieczonym podjąć decyzję w kwestii kontynuowania pracy lub przejścia na emeryturę. Przez dwa miesiące obsłużyli oni ponad 400 tys. osób⁵⁸⁷.

Obniżenie wieku emerytalnego było jedną z najbardziej wyczekiwanych przez społeczeństwo reform. Nastroje społeczne odzwierciedlały wyniki badań GUS

⁵⁸⁴ Uzasadnienie prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z FUS, druk nr 62, s. 24, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/405EDB9FB30649419C01/%24File/62.pdf>, (dostęp: 17.03.2019).

⁵⁸⁵ Por. M. Bitner, W. Otto, M. Radzikowski, W. Wojciechowski, *Obniżenie wieku emerytalnego. Ocena skutków regulacji (OSR) wprowadzenia w życie prezydenckiego projektu ustawy*, Warszawa 2016, <https://tep.org.pl/-content/uploads/OSR-obni%C5%BCenia-wieku-emerytalnego-TEP-i-WiseEuropa.pdf>, (dostęp: 14.03.2019).

⁵⁸⁶ G. Uścińska, *Prezes ZUS: korzystanie z doradców wpłynęło na decyzje o przejściu na emeryturę*, http://www.rynekseniora.pl/finanse/110/prezes_zus_korzystanie_z_doradcow_wplynelo_na_decyzje_o_przejsciu_na_emeryture,9745.html, (dostęp: 01.02.2019).

⁵⁸⁷ Por. *Prezes ZUS dla Faktu: Mniej osób przejdzie na emeryturę*, https://www.fakt.pl/wydarzenia/polityka/polacy-wola-prace-od-emerytury/mqel37m?utm_source=www.fakt.pl_viasg_fakt&utm_medium=referral&utm_campaign=leo_automatic&srcc=ucs&utm_v=2#slajd-1, (dostęp: 15.03.2019).

przeprowadzonych w maju 2017. Wówczas aż 78 proc. Polaków popierało powrót do wieku emerytalnego wynoszącego 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn, wśród nich 54 proc. zdecydowanie popierało zmiany. Z czasem jednak zwolenników krótszego okresu aktywności zawodowej było coraz mniej. Dla porównania w badaniach przeprowadzonych rok wcześniej 84 proc. badanych było za obniżeniem wieku emerytalnego, w tym 57 proc. – zdecydowanie. Przybyło także przeciwników niższego wieku emerytalnego; w 2017 r. było ich 18 proc., podczas gdy wcześniej jedynie 12 proc. było przeciwnych reformie⁵⁸⁸.

Prezes ZUS podczas jednego z wywiadów wkrótce po wprowadzeniu w życie obniżonego wieku emerytalnego podsumowała pierwszy okres jej obowiązywania. Zgodnie z szacunkami w okresie od początku września do 4 października wpłynęło ok. 224 tys. wniosków od osób uprawnionych do otrzymania świadczenia emerytalnego. Prognozy wskazywały, że do końca 2017 r. na tej podstawie otrzyma świadczenie dodatkowo ok. 331 tys. ubezpieczonych. Prezes ZUS, powołując się na statystyki, podkreśliła nadto, że 58 proc. wniosków zostało złożonych w tym okresie przez kobiety, a 42 proc. przez mężczyzn. Spośród wnioskodawców 21 proc. stanowiły osoby, które nie rozwiązały stosunku pracy, co spowodowało wstrzymanie wypłaty świadczeń⁵⁸⁹. Kolejne 28 proc. wniosków pochodziło od osób, które bezpośrednio wcześniej pobierały renty lub świadczenia przedemerytalne. Natomiast aż 37 proc. osób nie pracowało ani nie pobierało świadczeń bezpośrednio przed złożeniem wniosku. Tylko 13 proc. ubezpieczonych starało się o świadczenie w sytuacji zakończenia zatrudnienia. Zdaniem Prezes ZUS jest to pozytywna prognoza, która świadczy o tym, że gospodarcze oddziaływanie obniżenia wieku emerytalnego na rynek pracy nie będzie aż tak istotne, jak spodziewano się przed wdrożeniem przepisów⁵⁹⁰.

Obniżony wiek emerytalny ma również zastosowanie do okresowych emerytur kapitałowych. Przyznaje się je albo na wniosek albo z urzędu. W tym pierwszym przypadku, zgodnie z art. 12 ustawy o emeryturach kapitałowych, prawo do emerytury kapitałowej oraz jej wysokość są ustalane w drodze decyzji administracyjnej wydanej przez ZUS. Następuje to po złożeniu odpowiedniego wniosku o ustalenie prawa do emerytury

⁵⁸⁸ Por. *Przed obniżeniem wieku emerytalnego: jak zatrzymać Polaków na rynku pracy*, dz. cyt., s. 1-2.

⁵⁸⁹ Na podstawie art. 103a *Ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, dz. cyt., prawo do emerytury ulega zawieszeniu bez względu na wysokość przychodu uzyskiwanego przez emeryta z tytułu zatrudnienia kontynuowanego bez uprzedniego rozwiązania stosunku pracy z pracodawcą, na rzecz którego wykonywał je bezpośrednio przed dniem nabycia prawa do emerytury. Na mocy tego przepisu prawo do emerytury ulega zawieszeniu w przypadku nierozwiązania stosunku pracy, który wykonywany był bezpośrednio przed nabyciem świadczenia. W takiej sytuacji ZUS przyznaje prawo do emerytury, ale wstrzymuje jej wypłatę do czasu rozwiązania stosunku pracy. Oczywiście art. ten nie wyklucza sytuacji, w której ubezpieczony po otrzymaniu prawa do emerytury nawiązuje nowy stosunek pracy, nawet z tym samym pracodawcą.

⁵⁹⁰ Por. *Prezes ZUS dla Faktu: Mniej osób przejdzie na emeryturę*, dz. cyt., (dostęp: 15.03.2019).

przez członka OFE, który osiągnął określony w ustawie wiek. Ustalenie tego prawa z urzędu odbywa się (na podstawie art. 13 ustawy *o emeryturach kapitałowych* w zw. z art. 24a ustawy *o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*) w stosunku do osoby, która pobiera rentę z tytułu niezdolności do pracy i osiągnęła wiek uprawniający do emerytury oraz podlegała ubezpieczeniu społecznemu⁵⁹¹. Jedną z przesłanek, od której uzależnione jest otrzymanie okresowej emerytury kapitałowej jest właściwa suma środków na indywidualnym subkoncie ubezpieczonego w ZUS. Jej wysokość powinna być równa lub wyższa od dwudziestokrotności dodatku pielęgnacyjnego⁵⁹².

W zakresie sytuacji finansowej gospodarstw domowych emerytów po 2016 r. składane były różne propozycje rozwiązań. Wśród pomysłów rozważanych przez rząd PiS pojawiały się przede wszystkim trzy: wypłata trzynastej emerytury⁵⁹³, dodatki do emerytur w wysokości od 100 aż do 500 zł oraz zwolnienie emerytów z obowiązku płacenia PIT-u.

Jedną ze zmian, jakie zostały wprowadzone w ostatnim czasie była ustawowa gwarancja wzrostu najniższych emerytur co najmniej o kwotę 70 zł. Na podstawie ustawy⁵⁹⁴ ustanowiono bowiem odmienne zasady waloryzacji świadczeń. Od 1 marca 2019 r. wszystkie emerytury, do których prawo powstało do 28 lutego 2019 r. uległy podwyższeniu o wskaźnik waloryzacji wynoszący 102,86 proc. Wzrost ten nie może być niższy niż 70 zł dla świadczeń, które na koniec lutego 2019 r. były wypłacane co najmniej w kwocie najniższej emerytury. Zmieniono również wysokość świadczeń minimalnych. Od 1 marca 2019 r. minimalna emerytura wynosi 1 100 zł.

Pierwszymi realnymi pomysłami przedstawianymi przez Ministerstwo Pracy, Rodziny i Polityki Społecznej jeszcze we wrześniu 2017 r. był program „500 +” dla emeryta. Wówczas przewidywano różnorodne warianty jednorazowych świadczeń dla beneficjentów w wysokości od 300 do 500 zł (koszt programu o takich założeniach wyniósłby od 2,5 do 5 mld zł). Dodatek miałyby być wypłacony w drugiej połowie 2018 r.

⁵⁹¹ Por. Ustawa *o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, dz. cyt., art. 24, 24a; Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. *o emeryturach kapitałowych*, dz. cyt., art. 12, 13.

⁵⁹² Por. Ustawa *o emeryturach kapitałowych*, dz. cyt., art. 8; Zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. *o świadczeniach rodzinnych*, Dz.U.2018.0.2220 t.j., Zasiłek pielęgnacyjny przysługuje w wysokości 184,42 zł miesięcznie.

⁵⁹³ Pomysł wprowadzenia trzynastej emerytury został po raz pierwszy przedstawiony przez przewodniczącego PO Grzegorza Schetynę podczas debaty nad wnioskiem o wotum nieufności dla rządu Beaty Szydło w dniu 7 kwietnia 2017 r. Na konferencji zorganizowanej w tym samym dniu, stwierdził, że „*Nie chcemy podwyższać wieku emerytalnego, ale zrobimy wszystko, żeby opłacało się pracować dłużej*”. Nadto dodał, że zachętą dla przyszłych i obecnych emerytur będą nowe przepisy gwarantujące wypłatę trzynastych emerytur; Por. *PO: Pomysł na 13 emeryturę będzie lepiej dopracowany niż program 500+*, <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1042286,po-pomysl-na-13-emeryture-bedzie-lepiej-dopracowany-niz-program-500.html>, (dostęp: 15.03.2019).

⁵⁹⁴ Por. Ustawa z 14 grudnia 2018 r. *o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw* Dz. U. z 2019 r. poz. 39, art. 1, 5.

i otrzymaliby go wszyscy emeryci pobierający świadczenie co najmniej w minimalnej wysokości aż do kwoty 2 tys. zł (czyli w sumie ponad 6 mln osób)⁵⁹⁵.

Ostatecznie kwestia wyboru rozwiązania dodatkowego świadczenia dla emerytów została rozstrzygnięta podczas konwencji PiS w dniu 23 lutego 2019 r. Lider partii Jarosław Kaczyński podczas swojego przemówieniu zapowiedział rozpoczęcie kampanii wyborczej 2019 r. i ogłosił „nową arenę programową”, która obejmowałaby pięć reform⁵⁹⁶. Wśród nich zapowiedziano również dodatkowe świadczenia dla emerytów, czyli wypłatę jednorazowego dodatkowego świadczenia w wysokości 1 100 zł brutto, czyli 888,25 zł netto (wysokość najniższej emerytury od 1 marca 2019 r.). Zgodnie z obietnicą PiS, wypłata świadczeń miała nastąpić jeszcze w maju 2019 r.

Na tej podstawie oraz w wyniku konsultacji, Ministerstwo Pracy, Rodziny i Polityki Społecznej stworzyło projekt, zgodnie z którym świadczenie będzie przysługiwało emerytom i rencistom z systemu powszechnego, służb mundurowych, emerytur pomostowych, świadczeń i zasiłków przedemerytalnych, rent socjalnych, nauczycielskich świadczeń kompensacyjnych oraz rent inwalidów wojennych i wojskowych oraz KRUS.

Program „Emerytura +” został przyjęty przez Sejm w dniu 4 kwietnia 2019 r. Na uwagę zasługuje fakt, że pomimo bardzo burzliwej dyskusji, ustawa została przegłosowana druzgocącą większością głosów. Wśród 418 posłów, którzy brali udział w głosowaniu aż 396 opowiedziało się za wprowadzeniem projektu, przeciw głosowało jedynie 3 posłów (jeden należący do partii Kukiz 15 oraz 2 z partii TERAZ!), 19 wstrzymało się od głosu⁵⁹⁷.

Podczas dyskusji, która poprzedziła głosowanie, przedstawiciele poszczególnych partii wyrazili stosunek do projektu. Wystąpienie premiera Mateusza Morawieckiego wyraźnie odnosiło się do krytycznych głosów podnoszonych przez opozycję. Podkreślił on, że „Ostatnio z ogromnym smutkiem usłyszałem, jak Koalicja Europejska traktuje „Emeryturę+”. Otóż jeden z dzisiejszych czołowych przedstawicieli Koalicji Europejskiej, który startuje z pierwszego miejsca do Parlamentu Europejskiego, nazwał, o zgrozo, <Emeryturę+> ochłapem. Nazwał ją kielbasą, a nawet kielbachą, wyborczą. To są słowa, które nigdy nie powinny paść”. Wskazał również, że „To dla nas program fundamentalny –

⁵⁹⁵ Por. *500 plus dla emeryta, ale nie każdego. Rafalska: Dodatek będzie wypłacany w drugiej połowie 2018*, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/emerytury-i-renty/artykuly/1068737,500-plus-dla-emerytow-dodatek-rafalska.html>, (dostęp: 15.03.2019).

⁵⁹⁶ „Nowa piątka PiS”, program pięciu zmian: świadczenie wychowawcze na pierwsze dziecko (500+), trzynasta emerytura, przywrócenie zredukowanych połączeń autobusowych, „zerowy” podatek PIT dla osób poniżej 26. roku życia oraz zmniejszenie kosztów dla pracodawców.

⁵⁹⁷ Por. Głosowanie nr 11 na 79. posiedzeniu Sejmu z dnia 4 kwietnia 2019 r., Pkt 10. porz. dzien. Sprawozdanie Komisji o rządowym projekcie ustawy o jednorazowym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów w 2019 r., <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=8&NrPosiedzenia=79&NrGlosowania=11>, (dostęp: 05.04.2019).

program społeczny, jeden z programów powszechnych, programów, które mają zmieniać, poprawiać życie naszych obywateli. Proszę zatem, żeby niezależnie od barw politycznych ten wysiłek Prawa i Sprawiedliwości (...) został doceniony”⁵⁹⁸.

Warto też powołać się na niektóre głosy w sprawie programu wyrażone przez posłów partii opozycyjnych. Reprezentująca klub Nowoczesna (którego członkowie w całości opowiedzieli się za przyjęciem projektu ustawy) poseł Paulina Hennig-Kłoska wskazała, że autorom programu „Emerytura +” przyświecał inny cel, aniżeli poprawa sytuacji materialnej seniorów. W jej opinii jest to bowiem rodzaj gry politycznej, której efektem ma być zwycięstwo w majowych wyborach do Parlamentu Europejskiego. Stwierdziła ona, że „Gdybyście rzeczywiście doszli do wniosku, że seniorzy potrzebują wsparcia, po prostu zorganizowalibyście wyższą rewaloryzację świadczeń. Ale ta decyzja nie miałaby takiej siły rażenia jak jednorazowe zasilenie portfeli emerytów. Przed czym? Przed głosowaniem w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Wy nie chcecie poprawić żadnej sytuacji seniorów, bo gdybyście chcieli, to po prostu podnieśliście minimalną emeryturę do poziomu 1300 zł, dzięki czemu sytuacja emerytów po prostu by się polepszyła. To rozwiązanie byłoby nawet tańsze niż trzynasta emerytura i bardziej skuteczna. No ale w ten sposób nie kupilibyście głosu wyborców”⁵⁹⁹. Poseł Ryszard Petru, założyciel liberalno-demokratycznej partii Teraz! (dwaj obecni na głosowaniu posłowie tej partii opowiedzieli się przeciwko projektowi ustawy), porównał program „Emerytura +” do zasiłku i jałmużny, dzięki której rządzący chcą sobie zapewnić poparcie przed wyborami. „Tą ustawą chcecie z Polaków uczynić żebraków. Bo jak inaczej nazwać jednorazową jałmużnę rzuconą na 2 tygodnie przed wyborami? Żadne społeczeństwo nigdy nie wzbogaciło się na zasiłkach. (...) Zamiast trzynastej emerytury moglibyście zaproponować comiesięczną podwyżkę o 91 zł. Taką poprawkę złożę, aby sprawdzić intencje PiS-u, czy chcecie poprawić sytuację emerytów na stałe, czy chcecie tylko kupić ich głosy”⁶⁰⁰.

Wszyscy przedstawiciele największej partii opozycyjnej w Sejmie podkreślali natomiast, że pomysł trzynastej emerytury został zaczerpnięty z propozycji lidera PO. Poseł Joanna Frydrych podkreśliła, że „Trzynasta emerytura to pomysł Grzegorza Schetyny zapowiedziany na konwencji ponad pół roku temu. (...) Rząd PiS nie ma pomysłu na rozwiązanie problemów seniorów i kradnie pomysły od PO nie pierwszy już raz. Trzynasta emerytura Grzegorza Schetyny to rozwiązanie systemowe, realnie wspierające emerytów.

⁵⁹⁸ *Sprawozdanie Stenograficzne z 79. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 3 kwietnia 2019 r. (pierwszy dzień obrad)*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej Kadencja VIII, s. 6, http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/B3D3895AAD94DD82C12583D2000D6E50/%24File/79_a_ksiazka.pdf, (dostęp: 05.04.2019).

⁵⁹⁹ Tamże, s. 12.

⁶⁰⁰ Tamże, s. 13-14.

Wasza emerytura+ to jednorazowa wypłata tylko w roku wyborczym”⁶⁰¹.

Jednakże nie każdy uprawniony dostanie świadczenie w wysokości 1 100 zł brutto. Jako wyznacznik przyjęto bowiem pobieranie świadczenia w wysokości równej przynajmniej emeryturze w najniższym wymiarze i ustanowiono zasadę proporcjonalności. Oznacza to, że maksymalne świadczenie dostaną tylko te osoby, które pobierają co miesiąc więcej niż 1 100 zł. Beneficjenci, którzy otrzymują niższe świadczenia dostaną „trzynaste emerytury” w kwocie proporcjonalnie niższej. W sumie świadczenie dodatkowe zostanie wypłacone ponad 9,72 mln świadczeniobiorców, w tym dla ok. 6,94 mln emerytów i 2,62 mln rencistów. Koszt realizacji tych założeń to ponad 10,7 mld zł⁶⁰².

Od razu po zapowiedzi wprowadzenia jednorazowego dodatkowego świadczenia dla emerytów zaczęły pojawiać się komentarze sugerujące skrajnie polityczne zabarwienie propozycji i chęć „kupienia głosów” (należy zauważyć, że z uwagi na proces starzenia się polskiego społeczeństwa liczba wyborców w wieku emerytalnym zwiększa się każdego roku; sytuacja ta często określana jest terminem „siwiejący elektorat”). Perspektywa otrzymania nowego świadczenia została bowiem przedstawiona pod koniec lutego, a jej realizację zaplanowano na maj 2019 r. Trudno jest zatem nie powiązać terminu wypłaty świadczeń z planowanymi na 26 maja wyborami do Parlamentu Europejskiego, a także – w nieco dalszej perspektywie – z jesiennymi wyborami do Sejmu i Senatu. Dlatego wsparcie dla seniorów traktowane jest powszechnie jako bardzo silny argument w rozpoczynającej się walce o władzę. Taką teorię dodatkowo potwierdza (poza terminem realizacji) również forma świadczenia. Rządzący nie zdecydowali się bowiem na powszechne podwyższenie comiesięcznych świadczeń, np. na zwiększenie tegorocznej waloryzacji, ponieważ jej termin przypada na 1 marca 2019 r. Do czasu wyborów (zwłaszcza do parlamentu) elektorat mógłby bowiem zapomnieć o hojności władzy. Nie przyznano także wyższych świadczeń jedynie dla osób najbardziej potrzebujących, których emerytury są najniższe, bowiem grono beneficjentów byłoby zbyt małe, a ich głosy nie byłyby decydujące w majowych i październikowych wyborach. Natomiast według wyliczeń świadczenie ma otrzymać niemal 10 mln osób. Zbyt wcześnie by mówić o przełożeniu tego jednorazowego (choć zgodnie z obietnicami polityków, świadczenie to ma być powtarzalne także w kolejnych latach) wsparcia na wyniki wyborów, jednakże należy się spodziewać, że część beneficjentów doceni pomoc materialną i będzie miała to na uwadze podczas wizyty przy urnie wyborczej.

⁶⁰¹ Tamże, s. 19.

⁶⁰² Por. *Dodatkowa emerytura liczona proporcjonalnie. Dla niektórych*, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/emerytury-i-renty/artykuly/1402309,minimalna-emerytura-emeryci-i-rencisci.html>, (dostęp. 26.03.2019).

Inną propozycją PiS, która jednak początkowo skierowana została wyłącznie do kobiet, jest zagwarantowanie świadczenia w wysokości minimalnej emerytury dla matek, które urodziły i wychowały co najmniej czworo dzieci. Nowy projekt po raz pierwszy publicznie przedstawiła wicepremier Beata Szydło podczas spotkania z mieszkańcami Skarżyska-Kamiennej w czerwcu 2018 r.⁶⁰³

Jednakże propozycje odmiennego ukształtowania sytuacji kobiet w systemie emerytalnym pojawiały się już wcześniej. Warto wspomnieć o rozwiązaniu, które w 2011 r. przedstawiło PSL. Propozycja warunkowała wiek emerytalny od liczby dzieci. Za każde urodzone i wychowane dziecko kobieta mogłaby uzyskać świadczenie o trzy lata wcześniej. Uzasadnieniem dla tej propozycji było zapobieganie podstawowej przyczynie wpływającej na trudności z finansowaniem FUS, czyli niskiej płodności i rosącemu obciążeniu demograficznemu osób pracujących. Nadto pewne przywileje dla kobiet byłyby formą docenienia ich trudu związanego z wychowaniem potomstwa. Twórcy tego pomysłu podkreślali niesprawiedliwość wynikającą z tego, że aktywne zawodowo i opłacające składki dzieci z rodzin wielodzietnych finansują świadczenia dla osób, nieposiadających potomstwa. Innym rozwiązaniem proponowanym przez PSL⁶⁰⁴ w 2011 r. były dopłaty do zgromadzonego kapitału emerytalnego dla kobiet, które urodziły i wychowały dzieci.

Zgodnie z zapowiedziami polityków PiS, ustawa, która wprowadziła w życie projekt dotyczący *przyznania świadczeń osobom, które urodziły i wychowały albo wychowały co najmniej czworo dzieci i nie nabyły prawa do emerytury lub też ich emerytura wypłacana przez organ rentowy jest niższa od najniższej emerytury* (program „Mama 4 +”), została uchwalona przez Sejm 31 stycznia 2019 r. Oddano wówczas 259 głosów za, 20 przeciw i 134 wstrzymujących się. Senat przyjął ustawę bez poprawek, a Prezydent podpisał ją 14 lutego 2019 r.⁶⁰⁵ Zgodnie z jej założeniami, świadczenia, na podstawie decyzji Prezesa ZUS lub Prezesa KRUS, wypłacane są od 1 marca 2019 r.

Wysokość świadczenia będzie wynosiła 1 100 zł. Natomiast w przypadku gdy

⁶⁰³ „Jeśli wychowując dzieci nie były w stanie wypracować sobie emerytury, będą miały gwarantowaną najniższą emeryturę. Jeśli pracowały, to będą miały ją uzupełnioną. Prace nad tym projektem trwają, on zostanie przygotowany do końca wakacji, a później zostanie przedstawiony do debaty parlamentarnej”; Szydło: *Gwarantowana emerytura dla matek, które urodziły i wychowały przynajmniej czwórkę dzieci*, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/emerytury-i-renty/artykuly/1130545,gwarantowana-emerytura-minimalna-dla-matek.html>, (dostęp: 16.03.2019).

⁶⁰⁴ Por. M. Piłka, *Bronię projektu PSL. Postuluje on, aby wiek emerytalny kobiet był uzależniony od liczby urodzonych dzieci*, <https://wpolityce.pl/polityka/122751-bronie-projektu-psl-postuluje-on-aby-wiek-emerytalny-kobiet-byl-uzalezniiony-od-ilosci-urodzonych-dzieci>, (dostęp: 16.03.2019); M. Gąsior, *Kolejny pomysł PSL na emeryturę. 30 tysięcy złotych dopłaty za każde dziecko*, <https://natemat.pl/4555,kolejny-pomysl-psl-na-emerytury-30-tysiecy-zlotych-doplaty-za-kazde-dziecko>, (dostęp: 16.03.2019).

⁶⁰⁵ Por. *Rządowy projekt ustawy o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym*, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3157>, (dostęp: 16.03.2019).

wnioskodawca pobiera już emeryturę, a jej wysokość jest niższa niż świadczenie minimalne, to będzie ona podniesiona do gwarantowanej kwoty 1 100 zł.

W ramach projektu „Mama 4 +” świadczenie może otrzymać matka, jeśli nie ma dochodu zapewniającego niezbędne środki utrzymania i po osiągnięciu wieku emerytalnego (60 lat), jeśli urodziła i wychowała lub tylko wychowała⁶⁰⁶ (w brzmieniu art. 2 pkt 9 ustawy⁶⁰⁷ wychowywanie to „sprawowanie osobistej opieki nad dziećmi polegającej na stałym, bezpośrednim i ciągłym wykonywaniu ogółu obowiązków spoczywających na rodzicach w ramach praw im przysługujących względem dzieci w celu należytego sprawowania pieczy nad nimi i nad ich majątkiem”) co najmniej czworo dzieci. W przypadku śmierci matki lub porzucenia przez nią dzieci, świadczenie przysługuje także ojcu czworga dzieci. Jednymi z podstawowych warunków otrzymania świadczenia jest złożenie odpowiedniego wniosku oraz zamieszkiwanie na terytorium Polski. Przesłanka wychowania dzieci nie dotyczy wyłącznie własnego potomstwa, ale i dzieci współmałżonka, dzieci przysposobionych lub dzieci przyjętych na wychowanie w ramach rodziny zastępczej, z wyjątkiem rodziny zastępczej zawodowej⁶⁰⁸.

Prezes ZUS, w wywiadzie udzielonym jeszcze przed wejściem w życie nowych regulacji – w dniu 26 lutego 2019 r., podkreśliła, że jeszcze przed 1 marca można było zaobserwować bardzo duże zainteresowanie nowym programem. Wskazała, że „tylko w bieżącym miesiącu odwiedziło nasze sale obsługi klientów lub zadzwoniło 42 tys. osób, które chciały dowiedzieć się, czy spełniają warunki do uzyskania takiego świadczenia. Odzew jest więc bardzo duży”. Nadto Prezes ZUS zaznaczyła, że „to niewątpliwie bardzo duże zaskoczenie, że tak naprawdę jeszcze przed datą, która umożliwiła złożenie wniosku zarejestrowaliśmy ich już ponad 2 tys.”⁶⁰⁹

Już same wyniki głosowania nad ustawą wprowadzającą projekt „mama 4+” pozwalają sformułować wnioski, że żadna z partii w sposób zdecydowany nie sprzeciwiła się tej próbie docenienia kobiet za trud związany z wychowaniem potomstwa. Oddano

⁶⁰⁶ Prezes ZUS zwróciła uwagę na pewne nieścisłości terminologiczne, które zawiera nowa ustawa. Jej przepisy nie określają bowiem minimalnego okresu „wychowania” dziecka, który powinien przedstawić wnioskodawca, który ubiega się o świadczenie. Problem powstaje zwłaszcza wtedy, gdy dziecko przebywało w pieczy zastępczej lub zostało przysposobione. Dlatego Prezes ZUS wyjaśniła, że „naszym obowiązkiem jest wszechstronna ocena, czy w danej sytuacji rzeczywiście było to stałe, bezpośrednie i ciągłe sprawowanie obu obowiązków spoczywających na rodzicach względem dziecka i czy było należyte wykonywanie pieczy nad osobą i majątkiem. Jest to niezwykle delikatna materia i będzie wymagała indywidualnego podejścia. Nie ma tu żadnego twardego kryterium”; *Prezes ZUS: wpłynęło już 2 tys. wniosków o tzw. emerytury matczyne*, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C411527%2Cprezes-zus-wplynelo-juz-2-tys-wnioskow-o-tzw-emerytury-matczyne.html>, (dostęp: 18.03.2019).

⁶⁰⁷ Ustawa z dnia 18 lutego 2019 r. o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym, Dz.U. 2019 poz. 303, art. 2 pkt 9.

⁶⁰⁸ Por. tamże, art. 2 pkt 1, art. 3, 4.

⁶⁰⁹ *Prezes ZUS: wpłynęło już 2 tys. wniosków o tzw. emerytury matczyne*, dz. cyt., (dostęp: 18.03.2019).

jedynie 20 głosów przeciwko projektowi, z czego większość, bo 11 pochodziła od posłów Klubu Poselskiego Nowoczesna, którego poglądy gospodarcze i obyczajowe można określić jako liberalne, a jednym z głównych postulatów partii jest mocne ograniczenie udziału państwa w gospodarce. Wydaje się więc, że partia rządząca, wprowadzając w życie inicjatywę świadczeń dla matek i ojców, którzy wychowali dzieci, podjęła się urzeczywistnienia bardzo ważnego społecznego problemu, na który obywatele czekali już dłuższy czas. Taki program bez wątpienia stanowi głębszą realizację zasady sprawiedliwości międzypokoleniowej. Jednak termin jego ogłoszenia i dość szybka realizacja (wraz z krótkim terminem realizacji świadczeń) każe zastanowić się nad tym, czy nie stanowi to kolejnego, być może mniej propagandowego niż trzynasta emerytura, lecz jednak narzędzia w przedwyborczej grze politycznej.

Nowym rozwiązaniem, które zostało wdrożone w celu wspierania Polaków w ich dodatkowym i indywidualnym oszczędzaniu na okres starości, są Pracownicze Plany Kapitałowe (dalej: PPK). Jest to propozycja dobrowolnego odkładania na przyszłą emeryturę środków, które będą pochodzić w określonych częściach od pracownika, pracodawcy i państwa. Ustawa stanowi, że celem utworzenia PPK jest systematyczne oszczędzanie przez uczestnika środków, które przeznaczone będą na wypłatę po osiągnięciu przez niego 60. roku życia. Środki te będą stanowić prywatną własność uczestnika⁶¹⁰.

Wśród oficjalnych informacji dotyczących PPK można znaleźć opis celów utworzenia tego programu. Ich wprowadzenie uzasadnia się następująco: „Postępujące, niekorzystne trendy demograficzne sprawiają, że polski system emerytalny już teraz nie jest w stanie zapewnić seniorom godziwych emerytur, cała przyszłość stoi natomiast pod znakiem zapytania. Szansą dla Polaków byłoby samodzielne odkładanie środków przeznaczonych na emeryturę. Niestety, według badań jedynie co czwarty z nas oszczędza na ten cel. Niezbędne było zatem przeprowadzenie gruntownych zmian, które ułatwiłyby budowanie kapitału emerytalnego, a rozwiązaniem mają być właśnie Pracownicze Plany Kapitałowe”⁶¹¹. Z opisu bezsprzecznie wynika, że program ten powstał w celu zgromadzenia dodatkowych, dobrowolnych oszczędności Polaków, które przeznaczone będą na konsumpcję w okresie emerytalnym. Jednocześnie zarówno konstrukcja, jak i działanie PPK będą sprzyjały wysokiemu uczestnictwu w programie.

Zgodnie z nowymi przepisami, podmiot zatrudniający zawiera umowę o prowadzenie PPK z instytucją, która zajmie się inwestowaniem zgromadzonych środków. Oszczędzanie w PPK rozpocznie się od 1 lipca 2019 r., wówczas do programu przystąpią

⁶¹⁰ Por. Ustawa z dnia 4 października 2018 r. o *pracowniczych planach kapitałowych*, Dz.U. 2018 poz. 2215.

⁶¹¹ *Pracownicze Plany Kapitałowe – PPK*, <https://pracowniczeplanykapitalowe.org.pl/>, (dostęp: 18.03.2019).

podmioty zatrudniające co najmniej 250 pracowników, od 1 stycznia 2020 r. – podmioty, które zatrudniają co najmniej 50 pracowników. Następnie program obejmie podmioty, które zatrudniają co najmniej 20 osób – od dnia 1 lipca 2020 r., natomiast pozostałe podmioty będą zobligowane do zawarcia umów o PPK od dnia 1 stycznia 2021 r. Będzie to zatem ostateczny termin rozpoczęcia oszczędzania w programie dla wszystkich pracowników⁶¹².

Na PPK przekazywane będą dwa rodzaje wpłat. Podstawowe, finansowane solidarnie przez podmiot zatrudniający i uczestnika oraz dodatkowe (dobrowolne), które przekazywane będą do PPK po złożeniu deklaracji. Ich wysokość określana będzie jako procent wynagrodzenia pracownika. Wpłata podstawowa pracodawcy będzie wynosiła 1,5 proc. wynagrodzenia, natomiast dobrowolnie może on finansować wpłatę w wysokości do 2,5 proc. (na podstawie zmiany umowy, podmiot zatrudniający może zrezygnować z wpłaty dodatkowej lub modyfikować jej wysokość). W odniesieniu do pracowników – ich podstawowa wpłata wynosi 2 proc. wynagrodzenia (w przypadku gdy wynagrodzenie uczestnika PPK osiągnęte z różnych źródeł w danym miesiącu nie przekracza kwoty odpowiadającej 1,2-krotności minimalnego wynagrodzenia, wówczas wpłata podstawowa może być niższa niż 2 proc., ale nie może wynosić mniej niż 0,5 proc.). Na podstawie deklaracji pracownik może finansować także wpłatę dodatkową w wysokości 2 proc. wynagrodzenia. Innym rodzajem dopłat do PPK są: wpłata powitalna i dopłaty roczne. Pierwsza z nich – w kwocie 250 zł jest dokonywana w terminie 30 dni po zakończeniu pierwszego kwartału. Przekazuje ją minister właściwy do spraw pracy za pośrednictwem Polskiego Funduszu Rozwoju. Uprawnieni są do niej uczestnicy, którzy przystąpili do PPK i przez co najmniej trzy pełne miesiące biorą udział w programie, jeśli przez ten okres dokonywano wpłat. Dopłatę roczną w wysokości 240 zł otrzymuje się z tytułu uczestnictwa w PPK w danym roku kalendarzowym. Przysługuje ona wówczas, jeśli kwota wszystkich wpłat jest równa co najmniej kwocie wpłat podstawowych należnych od kwoty stanowiącej 6-krotność minimalnego wynagrodzenia obowiązującego w tym roku⁶¹³.

Zgodnie z ustawą PPK automatycznie obejmują wszystkie osoby zatrudnione do ukończenia 54 roku życia, od których odprowadzane są składki emerytalno-rentowe⁶¹⁴. Uczestnictwo w PPK jest dobrowolne. Przepisy stanowią, że każdy z pracowników podlega

⁶¹² Por. Ustawa z dnia 4 października 2018 r. *o pracowniczych planach kapitałowych*, art. 134.

⁶¹³ Por. tamże, art. 25-27, 31-32.

⁶¹⁴ Na podstawie ustawy należy zauważyć, że akt prawny za osobę zatrudnioną uznaje: pracowników, osoby fizyczne wykonujące pracę nakładczą, które ukończyły 18 lat, członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych lub spółdzielni kółek rolniczych, osoby fizyczne, które ukończyły 18. rok życia, wykonujące pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług oraz członków rad nadzorczych wynagradzanych z tytułu pełnienia tych funkcji, którzy podlegają obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym; Por. tamże, art. 2 ust. 1 pkt 18 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 21.

automatycznemu zapisowi (ma to zapewnić wysokie uczestnictwo w PPK i stanowić motywację do udziału zwłaszcza w obliczu niskiej świadomości Polaków o konieczności dodatkowego oszczędzania na przyszłą emeryturę) do programu, a rezygnacja z dokonywania wpłat następuje na podstawie deklaracji złożonej zatrudnjącemu w formie pisemnej. Za osoby między 55 a 69 opłacanie składek odbywa się jedynie po złożeniu oświadczenia o dalszym uczestnictwie w PPK⁶¹⁵.

Wypłata środków zgromadzonych na rachunku PPK uczestnika następuje na jego wniosek po ukończeniu 60 roku życia (w równym wieku dla obu płci). Po rozpoczęciu wypłat nie są dokonywane ani wpłaty na PPK ani dopłaty roczne. Wszystkie pieniądze na rachunku uczestnik będzie mógł wypłacić z obowiązkiem zwrotu na pokrycie wkładu własnego kredytu mieszkaniowego. 25 proc. środków będzie można wypłacić także przed ukończeniem 60 roku życia w razie ciężkiej choroby uczestnika, małżonka lub dziecka⁶¹⁶.

Stworzenie możliwości dodatkowego oszczędzania na przyszłą emeryturę w postaci PPK stanowi bez wątpienia pozytywny impuls, który może skłonić część osób aktywnych zawodowo do większej troski o własną przyszłość. Założenia programu, który polega na comiesięcznym odkładaniu niewielkich kwot z wynagrodzenia oraz wpłat dokonywanych przez pracodawców, zapewne w przyszłości przełożą się na więcej pieniędzy, które będą mieli do dyspozycji uczestnicy PPK. Jednakże należy pamiętać o tym, że dodatkowe środki w okresie starości będą mieli do dyspozycji tylko ci pracownicy, którzy systematycznie uczestniczyli w programie i nie złożyli deklaracji o rezygnacji. Spełnienie tego warunku natomiast może być dużym wyzwaniem z uwagi na niskie wynagrodzenia otrzymywane przez część zatrudnionych. Mając na względzie fakt, że finansowanie PPK i przyszłych wypłat będzie wynikało z ograniczenia bieżącej konsumpcji pracownika, można zatem wnioskować, że zdecydowanie ograniczy to skłonność Polaków do uczestnictwa. Dodatkową kwestią jest wysokość środków, które będą do dyspozycji seniorów. Pomimo tego, że ustawa określa sposób inwestowania oszczędności uczestników, to jednak nie można wykluczyć, że reguły te ulegną zmianie na niekorzyść członków PPK. Dlatego niska odporność na ryzyko polityczne może obniżyć oczekiwany zysk z comiesięcznych wpłat.

Jedną z planowanych, parametrycznych zmian systemu ubezpieczenia społecznego miało być zniesienie górnego limitu składek na ubezpieczenie rentowe i emerytalne osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Projekt takiej nowelizacji *ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych*⁶¹⁷ został przyjęty w październiku 2017 r. Uzasadnieniem dla

⁶¹⁵ Por. tamże, art. 23.

⁶¹⁶ Por. tamże, art. 94 i n.

⁶¹⁷ Art. 19 *ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych*, dz. cyt., ustanawia regulację nt. rocznej podstawy

zlikwidowania górnego limitu składek miało być pełniejsze urzeczywistnienie głównego zadania systemu emerytalnego – czyli zastąpienia wynagrodzenia za pracę przez świadczenie z ZUS. Jednakże osoby, które zarabiały najwięcej miały ten dochód zastąpiony tylko w bardzo niewielkim zakresie⁶¹⁸. Właśnie temu miała zaradzić ustawa znosząca limit składek. Jednakże trudno nie doszukać się w tym pomysle negatywnych stron, zwłaszcza przez większe obciążenie pracodawców kosztami pracy. Zniesienie limitu składek dla części przedsiębiorstw stałoby się zapewne impulsem do poszukiwania alternatywnych form zatrudnienia (czyli podjęcia przez pracownika działalności gospodarczej na własny rachunek, tzw. samozatrudnienie). To natomiast ograniczyłoby dochody budżetowe, bowiem osoby prowadzące działalność mogą korzystać z 19 proc. podatku liniowego oraz zryczałtowanej składki na ubezpieczenie społeczne. Kolejną kwestią, która wiązałaby się ze zniesieniem limitu byłyby przyszłe zobowiązania ZUS, które (z uwagi na wyższe składki) byłyby znacznie większe i stanowiłyby duże obciążenie dla płynności finansowej.

Jednak ostatecznie przepisy, które znosiły limit wpłat na ubezpieczenie rentowe i emerytalne w wysokości trzydziestokrotności prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego⁶¹⁹ nie weszły w życie. Na wniosek Prezydenta Andrzeja Dudy Trybunał Konstytucyjny zbadał bowiem ich zgodność z ustawą zasadniczą. Na podstawie tego wniosku wydany został wyrok, w którym stwierdzono, że nowelizacja jest niezgodna z art. 7 Konstytucji RP⁶²⁰. Uzasadnieniem uznania niekonstytucyjności przedmiotowej ustawy były błędy proceduralne, które ujawniły się podczas głosowania. W opinii sędziów Trybunału nie wzięta w nim udziału wymagana liczba senatorów.

W ostatnim okresie dużo mówi się o reformie systemu emerytalnego, do dyskusji skłaniają głównie niekorzystne procesy demograficzne. Wprowadzane są również kolejne rozwiązania o charakterze parametrycznym. Choć z uwagi na proces starzenia się polskiego

wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe. W roku kalendarzowym nie może być ona wyższa od kwoty odpowiadającej trzydziestokrotności prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej na dany rok kalendarzowy. Na podstawie *ustawy budżetowej* na 2019 r. z dnia 16 stycznia 2019 r., Dz.U. 2019 poz. 198, prognozowane przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej wynosi 4 765zł (art. 25). Zatem roczny limit składek wynosi 142 950 zł.

⁶¹⁸ Por. Zieleniecki o projekcie ws. składek na ZUS: *Przywróci równość w systemie ubezpieczeń*, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/emerytury-i-renty/artykuly/1082085,zieleniecki-projekte-ws-skladek-na-zus-przywroci-rownosc-w-systemie-ubezpieczen.html>, (dostęp: 24.04.2019); *Rząd przyjął projekt noweli, znoszącej limit wynagrodzeń z odprowadzania składki do ZUS*, https://rf.gov.pl/orzecznictwo/zabezpieczenieemerytalne/Rzad_przyjal_projekt_noweli_znoszacej_limit_wynagrodzen_z_odprowadzania_skladki_do_ZUS_2_2687, (dostęp: 24.04.2019).

⁶¹⁹ Ustawa z dnia 15 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw; (prace nad ustawą nie zostały zakończone).

⁶²⁰ Por. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 listopada 2018 r., sygn. akt Kp 1/18, *Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”* 2018 poz. 1103.

społeczeństwa, obniżenie wieku emerytalnego traktować należy jako rozwiązanie dość ryzykowne, tak zapewnienie świadczenia w minimalnej wysokości dla matek wydaje słuszne. Poprawi to sytuację kobiet, które z uwagi na konieczność wychowania potomstwa rezygnowały z pracy zawodowej. Ponadto trzeba docenić pomysły wsparcia dla emerytów, jednak forma wypłat (obejmująca wszystkich, nawet najbogatszych świadczeniobiorców) poddaje w wątpliwość społeczne uzasadnienie takiego zabiegu. Na największą uwagę zasługują jednak wszelkie formy wsparcia indywidualnej przezorności osób aktywnych zawodowo (PPK).

5.2. Perspektywy funkcjonowania systemu emerytalnego w kontekście przewidywanych zmian społecznych, politycznych i gospodarczych

5.2.1. Przewidywane zmiany uwarunkowań funkcjonowania systemu emerytalnego

Intensywność procesów demograficznych, zmiany płodności i umieralności, a także rozmiarów ruchu migracyjnego stale oddziałują na elementy polityki społecznej państwa. Analiza danych ludnościowych pozwala sformułować wniosek o wyraźnym starzeniu się polskiej populacji. Proces ten można zaobserwować już od lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, jednak prognozy wskazują, że w najbliższym czasie nabierze on tempa. Przeprowadzone badania dotyczące ludności Polski w przyszłości przedstawiają różnorodne scenariusze. Jednakże każdy z wariantów rozwoju demograficznego zakłada zmniejszenie się liczby ludności. Spadkowi temu oczywiście będzie towarzyszyła zmiana struktury wieku. Prognozy przewidują systematyczny ubytek ludności w wieku przedprodukcyjnym i produkcyjnym oraz szybki wzrost liczby osób w wieku poprodukcyjnym.

GUS w jednym z badań dotyczących prognozowanego rozwoju sytuacji demograficznej w Polsce stworzył cztery różne symulacje opisujące przemiany ludnościowe. Zostały one określone jako: wariant niski, średni, wysoki i bardzo wysoki. I tak na podstawie tych czterech scenariuszy określono niektóre wskaźniki demograficzne. W odniesieniu do współczynnika dzietności w 2050 r., to prognozuje się, że może on wynieść od 1,38 w wariacie niskim aż do 1,85 w wariacie bardzo wysokim (przy czym w średnim - 1,52, natomiast w wysokim 1,70)⁶²¹.

Prognozy dotyczące umieralności i trwania życia w Polsce oparte zostały na

⁶²¹ Por. *Prognoza ludności na lata 2014-2050*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2014, s. 55.

obserwacji tych zjawisk w innych państwach. W celu stworzenia prognoz porównano przeciętne trwanie życia w Polsce i w Europie Zachodniej oraz ustalono dzielący je dystans. W każdej z utworzonych wersji przewidziano wzrost długości życia Polaków. Bez wątplenia systematycznie następuje spadek umieralności zarówno wśród osób dorosłych, jak i wśród niemowląt. Dzieje się tak dzięki rozwojowi usług medycznych oraz zwiększaniu świadomości dotyczącej zdrowego stylu życia, odżywiania i profilaktyki chorób⁶²². W związku z tym ustalono, że przy niezmiennych warunkach, w 2050 r. mężczyźni będą żyli przeciętnie 83 lata, a kobiety 88,4 (według wariantu średniego). Niski wariant przewiduje odpowiednio 81,8 i 87,6 lat. Natomiast wariant wysoki, najbardziej pozytywny, wskazuje, że mężczyźni w Polsce w 2050 r. mogą żyć 84,1 lat, a kobiety niemal 89 lat⁶²³.

Kolejnym rozpatrywanym uwarunkowaniem, który wpływa zarówno na demografię – bezpośrednio, jak i pośrednio – na politykę społeczną, jest saldo migracji zagranicznej na pobyt stały. W tej kwestii poruszyć należy kilka ważnych czynników. Przede wszystkim – zmniejszenie się stanu emigracji zagranicznej z Polski. Kolejnym aspektem jest dostrzegalny rozwój konkurencyjności na tle innych krajów UE. Postęp (a wraz z nim większe zainteresowanie Polską jako docelowym krajem imigracyjnym) rozpoczął się od 2004 r. Obecnie jej atrakcyjność nadal rośnie, a zgodnie z przewidywaniami rządu, do 2030 r. rozwój gospodarczy państwa przyspieszy. W tym celu obrano kilka strategii, które mają na celu dynamiczny progres oraz zwiększenie konkurencyjności przez kolejne dziesięć lat. Przede wszystkim państwo ma na celu: stworzenie warunków odpowiednich dla wzrostu oszczędności, podaży pracy i innowacji, zmniejszenie długu publicznego, poprawę jakości edukacji, wszechstronny rozwój kapitału ludzkiego i zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego⁶²⁴. Rozwój gospodarczy Polski, a także zwiększenie jej atrakcyjności może stanowić czynnik, który – z jednej strony – wpłynie na decyzje Polaków o powrocie do kraju, a z drugiej – na wybór imigrantów, którzy poszukują lepszej pracy i nowego miejsca do życia. Dlatego możliwe jest, że znacząco zmieni się saldo migracji zagranicznych.

W związku z tym GUS przedstawił trzy prognozy rozwoju imigracji zagranicznej na pobyt stały do 2025 r.. Pierwszy z nich wskazuje na wzrost zarówno imigracji (która w 2025 r. wyniesie 23 tys.), jak i emigracji (48 tys.). Saldo pozostanie więc ujemne, czyli -25

⁶²² Jednocześnie wskazuje się na wiele czynników, które wpływają niekorzystnie na przeciętne trwanie życia Polaków. Wśród nich wymienia się najczęściej: niewystarczającą liczbę lekarzy specjalistów, długie okresy oczekiwania na badania oraz konsultacje, złe nawyki, czyli: duże spożycie alkoholu, ale niskie spożycie warzyw i owoców, wysoki udział palaczy w społeczeństwie, zagrożenie cukrzycą (przekraczanie zalecanej dziennej dawki cukru), nadwaga.

⁶²³ Por. *Prognoza ludności na lata 2014-2050*, dz. cyt., s. 76.

⁶²⁴ Por. *Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności, Długookresowa strategia rozwoju kraju*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2013, s. 2-3.

tys. osób. Drugi wariant zakłada utrzymanie się emigracji na poziomie ok. 24 tys. przy znacznym wzroście imigracji zagranicznej. W tym scenariuszu saldo migracji wyrównuje się. Trzecia, najbardziej optymistyczna wersja, zakłada dodatnie saldo migracji po 2020 r., które będzie wynikało z niemal dwukrotnego wzrostu imigracji na pobyt stały do Polski (wariant ten potwierdzają badania GUS, na podstawie których oszacowano, że saldo migracji zagranicznych zarówno w roku 2016, jak i 2017 r. osiągało dodatnią wartość ok. 1,5 tys., a stan emigracji zagranicznej Polaków po 2014 r. systematycznie się zmniejsza)⁶²⁵.

Z uwagi na funkcjonowanie systemu emerytalnego w Polsce należy również zwrócić uwagę na zmiany, jakie mogą zajść w strukturze ludności ze względu na wiek. Te proporcje przekładają się bowiem na liczbę osób aktywnych zawodowo oraz w następnej kolejności – na stan środków zgromadzonych w FUS.

Tabela 36. Zmiany stanów ludności według ekonomicznych grup wieku (w tys.)

	2015- 2020	2020- 2025	2025- 2030	2030- 2035	2035- 2040	2040- 2045	2045- 2050
Przedprodukcyjny	-143,4	-232,4	-569,1	-363,5	-305,5	-183,3	-115,4
Produkcyjny	-589,7	-727,4	-197,9	-325,5	-564,0	-1336,3	-1621,2
Poprodukcyjny	451,9	563,5	210,6	-19,3	61,2	668,7	869,9

Źródło: *Prognoza ludności na lata 2014-2050*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2014, s. 151.

Na podstawie Tabeli 36 można stwierdzić, że do 2050 r. prognozuje się systematyczny ubytek zarówno osób w wieku przedprodukcyjnym jak i produkcyjnym. W tej pierwszej kategorii największy spadek przewidziany jest na lata 2025-2030; w tym okresie liczba osób w wieku 0-18 może się zmniejszyć aż o 569 tys. W kolejnych latach redukcja ta będzie mniejsza, choć nadal może utrzymywać się na wysokim poziomie. W odniesieniu do osób w wieku produkcyjnym w każdym pięcioletnim okresie również spodziewany jest ubytek. Największą różnicę w liczbie ludności w wieku produkcyjnym prognozuje się od 2040 do 2050 r. (w pierwszej połowie tego okresu mniej o ponad 1 336 tys., natomiast w drugiej połowie ubytek może przekroczyć aż 1 621 tys. osób). Przewidywany jest natomiast wzrost liczby osób w wieku poprodukcyjnym. Spadek liczby seniorów (o ponad 19 tys.) zakłada się wyłącznie w jednym okresie, w latach 2030-2035.

Biorąc pod uwagę przedstawione prognozowane zmiany w zakresie liczby ludności według ekonomicznych grup wieku należy również wskazać na modyfikację współczynnika obciążenia demograficznego. Zakładany znaczny przyrost osób w wieku starszym, przy

⁶²⁵ Por. *Prognoza ludności na lata 2014-2050*, dz. cyt., s. 97-100; *Rocznik demograficzny 2018*, dz. cyt., s. 429.

jednoczesnym ubytku osób w wieku produkcyjnym, pozwala przypuszczać, że aż do 2050 r. obciążenie osobami w wieku poprodukcyjnym znacznie wzrośnie i będzie stanowiło ogromne wyzwanie dla funkcjonowania systemu ubezpieczenia emerytalnego w Polsce.

Na podstawie Tabeli 37 można zauważyć, jak drastycznie wzrośnie ten współczynnik w okresie między 2020 a 2050 r. Na uwagę zasługuje również ogromna różnica pomiędzy szacunkowymi danymi uwzględniającymi podwyższony wiek emerytalny dla obu płci (67 lat) i wiekiem emerytalnym 65 lat dla mężczyzn i 60 dla kobiet. W badanym okresie dla obniżonego wieku emerytalnego obciążenie demograficzne seniorami może wzrosnąć niemal o 100 proc., zaś w perspektywie pracy do 67 lat wzrosłoby potencjalnie o ponad 60 proc. Poprzez wydłużenie okresu aktywności zawodowej współczynnik obciążenia demograficznego osobami w wieku poprodukcyjnym w całym okresie objętym prognozą byłby znacząco niższy. Dodatkowo różnica między jedną i drugą perspektywą zwiększa się w każdym pięcioleciu. W 2050 r. współczynnik obciążenia przy założeniu utrzymania wieku emerytalnego 67 lat dla obu płci mógłby być aż o 23 niższy niż w przypadku ustawowego wieku emerytalnego na poziomie 60 i 65 lat.

Tabela 37. Współczynnik obciążenia demograficznego* osobami w wieku poprodukcyjnym

	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Wiek emerytalny 60 lat dla kobiet i 65 dla mężczyzn	38	43	45	49	56	65	75
Wiek emerytalny 67 lat dla obu płci	32	35	37	37	38	44	52

Źródło: *Prognoza ludności na lata 2014-2050*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2014, s. 150.

* liczba osób w wieku poprodukcyjnym na 100 Polaków w wieku produkcyjnym

Powołać należy się również na badania GUS, które od 2 lat wskazują na nieznaczny spadek średniego dalszego trwania życia kobiet i mężczyzn w Polsce. Dla porównania, podczas gdy w 2017 r. osoba w wieku 30 lat miała przed sobą średnio 584,1 miesiące życia, a osoba w wieku 60 lat – 263,2, tak w 2019 r. w pierwszym przypadku – 582,1, natomiast w drugim - 260,7 miesięcy⁶²⁶. Takie wyniki mogą być konsekwencją zarówno pogorszenia się stanu zdrowia Polaków, jak i zmian warunków ich życia (stres, zanieczyszczenie

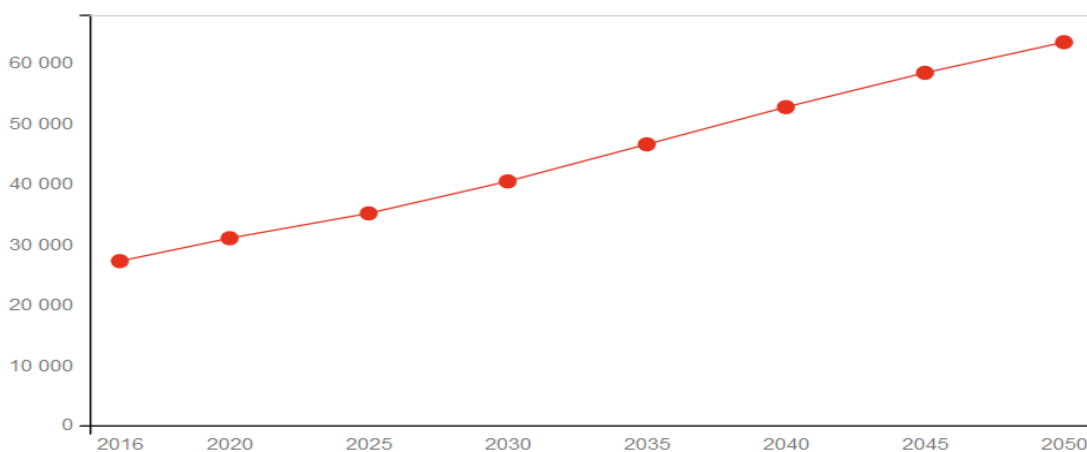
⁶²⁶ Załącznik do Komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 25 marca 2019 r. w sprawie tablicy średniego dalszego trwania życia kobiet i mężczyzn, Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” 2019 poz. 279; Załącznik do komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 24 marca 2017 r. w sprawie tablicy średniego dalszego trwania życia kobiet i mężczyzn, Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” 2017 poz. 292.

powietrza, dieta, tryb życia). Dla seniorów takie prognozy mają jeden skutek – będą oznaczały wyższe świadczenia, bowiem ich wysokość zależy zarówno od wysokości zgromadzonych składek jak i dalszego przewidywanego trwania życia w momencie przejścia na emeryturę. Mniej miesięcy, jakie emeryt przeciętnie będzie miał przed sobą, będzie zatem oznaczał korzystniejsze obliczenia wysokości świadczenia.

Jeśli chodzi o długookresowy, perspektywiczny potencjał polskiej gospodarki, to wiele prognoz wskazuje na szybki rozwój i znaczne zwiększenie konkurencyjności w porównaniu do innych państw Europy. Niestety, jednym ze spowalniających czynników może okazać się niekorzystna sytuacja demograficzna, proces starzenia się społeczeństwa oraz szybko rosnący współczynnik obciążenia demograficznego. Jednakże z podobnym, negatywnym trendem demograficznym będą musiały zmierzyć się wszystkie europejskie państwa, lecz jego długoterminowe oddziaływanie na sytuację ekonomiczną poszczególnych krajów będzie można ocenić znacznie później.

Analizy i prognozy stanu światowej gospodarki, wskazują, że państwami o największym potencjale do 2050 r. mogą okazać się Polska, Kolumbia i Turcja. Możliwe jest, że odnotują one znacznie szybszy wzrost gospodarczy, największy wśród krajów swojego regionu. Szacunki te zostały przeprowadzone w oparciu o metodologię, która uwzględniała przede wszystkim: stan demografii, edukacji, postęp technologiczny oraz poziom inwestycji w kraju⁶²⁷.

Wykres 12. PKB na osobę w Polsce w latach 2016-2050 (w USD)



Źródło: *The World in 2050. The long view: how will the global economic order change by 2050?*, <https://www.pwc.com/world2050>, (dostęp: 10.04.2019).

⁶²⁷ Por. *Polska gospodarka z potencjałem na najszybszy wzrost w UE w perspektywie do 2050 r.*, <https://www.pwc.pl/pl/media/2017/2017-02-07-pwc-polska-2050-ceo-survey.html>, (dostęp: 09.04.2019).

Prognozy przedstawione w Wykresie 12. wskazują na dynamiczny wzrost wskaźnika PKB na osobę aż do roku 2050. W okresie od 2016 do 2050 r. wzrośnie on ponad dwukrotnie. Prognozy te zwiastują szybki wzrost gospodarczy. Takie oczekiwania mogą pozwolić na większą zdolność produkcji oraz bardziej efektywne zaspokajanie potrzeb społecznych. Jednocześnie dobra kondycja gospodarki może przełożyć się także na przyływ inwestycji z zagranicy oraz poprawę wskaźników dotyczących eksportu towarów.

Pozytywne prognozy dotyczące stanu polskiej gospodarki na kolejne lata bez wątplenia wpłyną na szybki rozwój w wielu dziedzinach i sektorach. Należy się spodziewać, że ożywienie w gospodarce pozytywnie wpłynie na zwiększenie produkcji, a to z kolei na znaczny wzrost popytu na pracę oraz na zwiększenie wynagrodzeń. To oczywiście mogłoby oddziaływać na stan środków zgromadzonych w FUS, bowiem zależą one od składek osób ubezpieczonych. Jednakże należy mieć na uwadze, że wzrost gospodarczy, a także nowe miejsca pracy oraz zasadniczo większe zapotrzebowanie na nowych pracowników wpłynie pozytywnie na wzrost PKB oraz przychody FUS jedynie pod warunkiem stałego dopływu osób aktywnych zawodowo skłonnych podjąć pracę. W wypadku występującego braku siły roboczej (który mógłby być jednym z głównych skutków niekorzystnej sytuacji demograficznej), wzrost gospodarczy może okazać się zdecydowanie niższy od prognozowanego. Jednocześnie trzeba uwzględnić, że scenariusze dotyczące rozwoju sytuacji ekonomicznej państwa prognozowane na kolejne trzydzieści lat są jedynie wskazaniem ekspertów, którzy nie są w stanie przewidzieć wszystkich możliwych schematów. Wiele czynników może wpłynąć dodatkowo na ukształtowanie gospodarczej potęgi państwa w regionie.

Należy również dokonać analizy uwarunkowań społecznych, a wraz z nimi również politycznych, bowiem to właśnie od decyzji rządzących w głównej mierze zależy kształt i kierunek przyjętej polityki społecznej. W ostatnich latach wdrożono w Polsce wiele programów, których zadaniem była poprawa sytuacji materialnej obywateli. Na stronie internetowej Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej można odnaleźć kilkanaście różnych strategii i projektów dotyczących wsparcia i pomocy dla poszczególnych grup społecznych. W zakresie działań na rzecz seniorów można wymienić: Emerytura+, Rządowy Program na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014–2020⁶²⁸,

⁶²⁸ To program, którego celem jest poprawa jakości i poziomu życia osób starszych dla godnego starzenia się poprzez aktywność społeczną. Program zakłada praktyczne włączenie sektora organizacji pozarządowych do działań służących zaangażowaniu seniorów. Na jego finansowanie do 2020 roku z budżetu państwa zostanie przeznaczony łącznie 280 mln zł; Szerzej na temat programu: *Programy i*

Program Wieloletni Senior+ na lata 2015-2020⁶²⁹.

Prognozy podstawowych wskaźników makroekonomicznych dla Polski wskazują, że jej obywatele będą coraz bardziej majątni. W okresie kolejnych trzydziestu lat będą systematycznie rosły wynagrodzenia, ich wzrost będzie znacznie bardziej dynamiczny niż zmiana inflacyjne. Rosnące PKB ożywi gospodarkę, a jednocześnie wysokość bezrobocia pozostanie na stałym poziomie wynoszącym średnio 6 proc.

Tabela 38. Dynamika realna wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej (w proc.); poprzedni rok = 100

2023	2025	2027	2029	2031	2033	2035	2037	2039	2041	2043	2045
103,1	103,0	103,0	103,0	103,0	102,9	102,9	102,9	102,8	102,7	102,7	102,7

Źródło: *Wytyczne dotyczące założeń makroekonomicznych na potrzeby wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego*, Ministerstwo Rozwoju i Finansów, Warszawa 2016, s. 4, <http://www.zielonagora.rio.gov.pl/esi-admin/upload/2016-10-wytyczne-do-za-c5-82.pdf>, (dostęp: 12.04.2019).

Dane dotyczące prognozowanych wynagrodzeń do 2045 r. wskazują stabilny, stały wzrost w każdym badanym roku. Jego dynamika nie jest gwałtowna, co oznacza, że w tym okresie nie trzeba się liczyć z silną presją dotyczącą podwyżki płac, która mogłaby wynikać m.in. z dużego, niezaspokojonego popytu na pracę. Wzrost wynagrodzeń może także przełożyć się na wzrost konsumpcji indywidualnej oraz – z kolei – na zwiększenie oszczędności gospodarstw domowych. Z punktu widzenia funkcjonowania ubezpieczenia społecznego, wyższe płace będą oznaczały zwiększenie się środków wpływających do FUS, pochodzących ze składek. Jednakże biorąc pod uwagę starzenie się społeczeństwa, a więc zwiększenie się odsetka seniorów – beneficjentów systemu, taki wzrost dochodów pochodzących ze składek nie będzie wystarczający aby poprawić kondycję finansową FUS.

Jednocześnie szacunki wskazują, że w okresie od 2021 do 2045 r. średnioroczna dynamika wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych będzie wynosiła ok. 102,5 proc.⁶³⁰ Oznacza to, że będzie niższa niż wzrost wynagrodzeń w gospodarce narodowej. Dodatkowo należy pamiętać, że wysokość świadczeń emerytalnych, których zmiana wynika z przeprowadzonych waloryzacji, uzależniona jest właśnie od dwóch czynników: od wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych, jak również od realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w roku poprzednim.

projekty, <https://www.gov.pl/web/rodzina/programy-i-projekty?page=1>, (dostęp: 11.04.2019).

⁶²⁹ Celem programu jest zwiększenie aktywnego uczestnictwa w życiu społecznym seniorów poprzez rozbudowę infrastruktury ośrodków wsparcia w środowisku lokalnym; Por. tamże, (dostęp: 11.04.2019).

⁶³⁰ *Wytyczne dotyczące założeń makroekonomicznych na potrzeby wieloletnich prognoz finansowych...*, dz. cyt., s. 4, (dostęp: 12.04.2019).

Prognozy dotyczące majątku Polaków w przyszłości można przedstawić na podstawie raportu „Prognoza majątku – jak demografia zmieni aktywa Polaków”, który został przygotowany w 2016 r. Analiza wskazuje, że w okresie kolejnych dwudziestu lat znacznie zwiększy się majątek Polaków. Jednym z powodów takiej sytuacji będzie demografia oraz zastępowalność pokoleń. Osoby starsze, które swój majątek zgromadziły głównie w okresie transformacji gospodarczej, będą go przekazywać dzieciom w drodze sukcesji. Zdaniem autorów raportu, proces ten spowoduje, że pokolenie dzisiejszych 25-55 – latków będzie w przyszłości bogatsze średnio o kilkaset tysięcy złotych. Dane zawarte w raporcie wskazują, że w 2015 r. majątek netto przeciętnej rodziny wyniósł 441 tys. zł. Własny dom lub mieszkanie (którego wartość miała średnio 372 tys. zł) miało wówczas około 75 proc. rodzin. Działalność gospodarczą prowadziło 16 proc. gospodarstw domowych. Udział przedsiębiorstw w majątku stanowił ok. 16 proc. Taki sam udział miały również aktywa finansowe, miało je 89 proc. rodzin⁶³¹. Autorzy zakładają, że w 2040 r. majątek rodziny wyniesie średnio 861 tys. zł. Dodatkowo wskazuje się, że Polacy będą dziedziczyć coraz więcej aktywów finansowych. Demograficzny proces starzenia się społeczeństwa w znacznym stopniu wpłynie na poprawę sytuacji materialnej. Dodatkowo każdego roku będzie rosła wartość spadków dziedziczonych przez Polaków. W sumie między 2016 a 2040 r. gospodarstwa domowe odziedziczą aż 2,7 bln zł⁶³².

Z założeń wynika, że w ciągu następnych dwudziestu lat Polacy staną się bardziej zamożni. Na pewno wpłynie to również na wzrost konsumpcji, poprawę PKB, a tym samym na ogólny rozwój gospodarczy. Nie wiadomo jednak, w jaki sposób będzie oddziaływał na rynek pracy oraz generalną gotowość do świadczenia pracy fakt, że spora część majątku zostanie odziedziczona. Może to wpłynąć na zmniejszenie podaży pracy, a tym samym odpływ pracowników, czyli osób ubezpieczonych i opłacających składki.

Dotychczasowe doświadczenia i obserwacja zmian zachodzących w systemie emerytalnym wskazują, że pomimo tego, że najważniejszym czynnikiem jaki oddziałuje na konstrukcję zabezpieczenia ryzyka starości jest demografia, to również uwarunkowania polityczne mają wpływ na kształt emerytur. Dostrzeżenie konieczności przeprowadzenia reform oraz obranie ich kierunku zależy w dużej mierze od orientacji partii rządzących. Od ich decyzji bowiem najczęściej zależy sposób przekształcenia systemu oraz sytuacja materialna zarówno przyszłych emerytów, jak i osób w wieku aktywności zawodowej.

⁶³¹ Por. P. Arak, A. Czerniak, *Prognoza majątku – jak demografia zmieni aktywa Polaków*, http://www.polityka.insight.pl/gospodarka/ryzykai trendy2016/_resource/multimedia/20102540, (dostęp: 12.04.2019).

⁶³² Por. tamże, s. 15-16.

Biorąc pod uwagę uwarunkowania polityczne przyszłego kształtu i funkcjonowania systemu emerytalnego, to należy zważyć, że w ciągu ostatniej kadencji Sejmu rząd PiS wprowadził kluczowe reformy emerytur w Polsce. Można przypomnieć: obniżenie wieku emerytalnego, trzynaste świadczenie dla emerytów i rencistów, emerytura dla osób, które wychowały co najmniej czwórkę dzieci, zmiany w sposobie waloryzacji świadczeń. Wszystkie te reformy niosły za sobą (większy lub mniejszy) koszt związany z ich wdrożeniem. Jednocześnie trudno jest sobie wyobrazić, że zmiany, które przyniosły z jednej strony niższy wiek emerytalny, z drugiej – dodatkowe lub wyższe świadczenia zostaną w przyszłości ograniczone. Dokładnie tak jak z programem „Emerytura+”. Już po zapowiedzi wprowadzenia tego dodatkowego świadczenia, premier zasygnalizował, że nie będzie to program jednoroczny⁶³³, a rząd ma zamiar utrzymać jego założenia na okres kolejnych lat. Ogłoszenie, że „Emerytura+” będzie wieloletnią formą wsparcia dla seniorów mogło stać się odpowiedzią na pojawiające się w dyskursie opinie o upolitycznieniu wprowadzenia programu („kupowaniu sobie głosów”) i o nieprzypadkowości terminu wypłaty świadczeń – tuż przed wyborami do Parlamentu Europejskiego.

5.2.2. Perspektywa dalszych zmian systemu emerytalnego

Zmiany systemu emerytalnego, które zostały podjęte w obecnej kadencji Sejmu należą do regulacji, których podstawowym zadaniem była poprawa sytuacji materialnej seniorów i skrócenie okresu aktywności zawodowej Polaków. Pośród wielu wdrożonych reform nie wprowadzono jednakże żadnych, które stanowiłyby jakąkolwiek odpowiedź na trudną sytuację demograficzną i szybko postępujący proces starzenia się społeczeństwa. Nie zostały podjęte działania, które w jakikolwiek sposób wpłynęłyby na obniżenie wysokich wydatków związanymi z realizacją ustawowych zadań ZUS. Nowe regulacje mają natomiast odwrotny skutek – przywrócenie niższego wieku emerytalnego otworzyło możliwość wcześniejszej dezaktywizacji i tym samym wydłużenia czasu pobierania świadczeń. Takie działanie, w obliczu narastającego kryzysu demograficznego, nie jest rozwiązaniem na trudną sytuację systemu ubezpieczenia społecznego w Polsce. Zabieg ten

⁶³³ Premier Mateusz Morawiecki w jednym z wywiadów zasugerował, że „Mogę zapewnić, że to nie jest jednorazowy strzał. Program Emerytura+ będziemy kontynuować w kolejnej kadencji. Jeśli, oczywiście, wyborcy nam zaufają i przedłużą nasz mandat. A wiarygodność to nasz znak firmowy”. A następnie dodał: „ulżyć emerytom możemy, albo zwalniając z podatku PIT, albo zwiększając kwotę wolną od podatku, albo - tak jak to robimy - przekazując im raz do roku dodatkową emeryturę”; *13. emerytura będzie wypłacana co roku*, <https://www.gosc.pl/doc/5381297.13-emerytura-bedzie-wypłacana-co-roku>, (dostęp: 17.04.2019).

przyczynił się za to do przewidywalnego wzrostu obciążeń finansowych FUS. Dlatego należy mieć na uwadze, że w przyszłości najprawdopodobniej konieczne okaże się przeprowadzenie głębokich zmian systemowych, które pozwolą dostosować zabezpieczenie emerytalne do nowych okoliczności demograficznych i społecznych.

Wszystkie nowe reformy, które dotyczyły funkcjonowania systemu emerytalnego, były projektami rządowymi. Odpowiednie ustawy zostały przyjęte przy pełnym poparciu posłów partii rządzącej, przy współudziale przedstawicieli innych partii (zwłaszcza ugrupowania Kukiz 15 oraz PO – z wyjątkiem ustawy o obniżeniu wieku emerytalnego) oraz zdecydowanym sprzeciwie posłów Nowoczesna. Obserwacja debaty publicznej, która towarzyszyła wprowadzaniu nowych rozwiązań oraz analiza wypowiedzi czołowych polityków poszczególnych partii pozwala z całą stanowczością stwierdzić, że nowe regulacje (wiek emerytalny, trzynasta emerytura, świadczenie dla matek, które wychowały co najmniej czwórkę dzieci) nie zostaną zniesione. Na potwierdzenie powyższego można przedstawić słowa Grzegorza Schetyny (obecnie lidera Koalicji Obywatelskiej), który jest jednym z ważniejszych członków partii, która wprowadziła podwyższony wiek emerytalny. Na konferencji w Krakowie w dniu 30 września 2018 r. wskazał, że „Nie będziemy ponownie podwyższać wieku emerytalnego, ale dla wszystkich, którzy zechcą pracować, wprowadzimy zachęty i ułatwienia”⁶³⁴.

Jedynymi ugrupowaniami, które zdecydowanie i konsekwentnie przeciwstawiały się wszystkim nowym zmianom emerytalnym były .Nowoczesna oraz Teraz!. Przedstawiciele obu partii uznają wszystkie wprowadzone reformy jako przejaw skrajnej demagogii i pomysł na „kupienie sobie głosów wyborców” poprzez uprawianie „rozdawnictwa”. Jednocześnie podkreślają, że budżetu państwa po prostu nie stać na wprowadzenie tak drogich programów społecznych, a to oznacza, że niewątpliwie w niedalekiej przyszłości wszystkie reformy obejmujące wsparcie seniorów oraz programy prorodzinne będą wymagały drastycznego wzrostu podatków. Jedynie w taki sposób możliwe będzie finansowanie projektów, które wymagają zaangażowania tak dużych środków. W zakresie wsparcia finansowego seniorów w postaci dodatkowego świadczenia, posłowie obu partii podkreślają, że taki pomysł nie rozwiąże problemów emerytów, których zmartwieniami są

⁶³⁴ Dodatkowo lider PO wskazał, że: „Dzisiaj nie będziemy podwyższać wieku emerytalnego. Mówiłem o tym bardzo wyraźnie. Nie zmienię (zdania). Jestem praktykiem w polityce. Rzeczywiście ta decyzja miała wpływ na wybory w 2015 roku i trzeba z tego wyciągać wnioski: stworzyć zachęty, otworzyć możliwości, zdjąć podatki i obciążenia emerytalne, tak, aby emerytura była netto i ci, którzy osiągną wiek emerytalny mogli zarabiać więcej, aby można było mówić o 13. emeryturze czy dziedziczonej emeryturze współmałżonka”; *Schetyna: nie będziemy podwyższać wieku emerytalnego*, http://www.rynekseniora.pl/polityka_senioralna/104/schetyna_nie_bedziemy_podwyzszac_wieku_emerytalnego,10421.html, (dostęp: 11.04.2019).

raczej długie kolejki do lekarzy specjalistów aniżeli ubóstwo⁶³⁵. Dlatego przedstawiciele zarówno partii .Nowoczesna, jak Teraz! zagłosowali przeciwko nowym rozwiązaniom. Dodatkowo jedynie programy tych partii wskazują na to, że nowe uwarunkowania demograficzne, społeczne i gospodarcze wymagają podjęcia bardziej radykalnych zmian, a zwłaszcza wydłużenia okresu aktywności zawodowej Polaków. Dlatego sceptycznie przyjęły reformę obniżającą wiek emerytalny. Dodatkowo zapowiadają oni, że w przyszłości podejmą (niepopularne politycznie i spotykające się ze społeczną niechęcią) działania w kierunku podwyższenia wieku emerytalnego dla obu płci.

Jednakże programy zmian emerytalnych (w głównej mierze oznaczające cofnięcie reform rządu PiS), które przedstawiane są przez liberalne partie nie mają realnych szans na wprowadzenie do polskiego ustawodawstwa w najbliższym czasie. Sondaże przedwyborcze nie dają dużych nadziei na zdobycie przez te ugrupowania takiej ilości głosów, która przełożyłaby się później na znaczą liczbę mandatów w parlamencie. Nadto przedstawiciele wszystkich pozostałych partii już wcześniej zapewnili, że utrzymają nowe regulacje, należy więc uznać, że w najbliższej przyszłości nie ulegnie zmianie wiek emerytalny, jak i nie zostaną ograniczone nowe regulacje dające seniorom dodatkowe wsparcie materialne.

W tej kwestii bardzo istotne jest również to, że po wprowadzeniu reform, które przyznają obywatelom pewne profity, rządzącym ciężko jest wycofać się ze złożonych i wdrożonych uprzednio zmian. Dlatego bardzo mało prawdopodobne wydaje się ograniczenie tych, korzystnych dla ubezpieczonych, modyfikacji systemu emerytalnego. Jednocześnie wszystkie wprowadzone ostatnio zmiany spotkały się z bardzo pozytywnym odbiorem ze strony elektoratu, więc wydaje się, że ograniczenie tych profitów mogłoby mocno zmniejszyć poparcie dla partii, które zdecydowałyby się na ich wycofanie.

Zupełnie inne poglądy dotyczące przyszłości systemu emerytalnego ma nowopowstałe ugrupowanie skupione wokół Roberta Gwiazdowskiego⁶³⁶ Polska Fair Play.

⁶³⁵ Posłanka Katarzyna Lubanuer (szefowa partii .Nowoczesna) przed głosowaniem ustawy o jednorazowym świadczeniu dla emerytów – Emerytura+ podkreśliła, że członkowie partii nie poparą projektu ustawy. Podsumowała ona, że ten program, to „działanie czysto wyborcze”, świadczenie to nie wpłynie ustawicznie na lepsze życie emerytów, żeby trwale poprawić sytuację seniorów w Polsce należałoby natomiast wprowadzić inne rozwiązania, np. podnieść kwotę wolną od podatku dla osób najbiedniejszych. Por. *Nowoczesna przeciwko „Emeryturze plus”*, <https://www.wnp.pl/parlamentarny/spoleczenstwo/nowoczesna-przeciwko-emeryturze-plus,38372.html>, (dostęp: 23.04.2019).

⁶³⁶ Robert Gwiazdowski swoje poglądy dotyczące demografii i kształtu polskiego systemu emerytalnego przedstawił już wcześniej. Zgodnie z jego opinią standardowe, przymusowe systemy zabezpieczenia emerytalnego nie zdają egzaminu. Dlatego sugeruje on, żeby decyzja o inwestowaniu pieniędzy na okres starości była indywidualna i zależała od każdego człowieka. Wśród najpewniejszych i najważniejszych form lokowania środków na przyszłość Robert Gwiazdowski wymienia własną działalność gospodarczą. Podkreśla, że najlepszym pomysłem jest inwestycja w samego siebie, „Wszyscy otrzymaliśmy dwa wielkie dary - nasz umysł i nasz czas. (...) Wszystko, co robimy, możemy robić coraz lepiej. Lepiej od innych”; Więcej na ten temat: R. Gwiazdowski, *Emerytalna katastrofa i jak się chronić przed jej*

Z założeń programowych tego ruchu politycznego wynika, że jednym z najważniejszych postulatów jest właśnie reforma emerytalna, a w zasadzie likwidacja systemu w obecnej formie. Robert Gwiazdowski wyraża zdanie, że poważnym błędem było utworzenie systemu wielofilarowego. Za źródło problemów systemu emerytalnego uznaje on również jego formę, która nie jest dostosowana do nowych realiów i problemów, z którymi musi zmierzyć się system zabezpieczenia emerytalnego. Podkreśla, że podstawową bolączką jest stan demografii. System repartycyjny, w którym osoby pracujące finansują świadczenia dziadków i rodziców, wymaga bowiem stałego napływu aktywnych zawodowo, którzy będą następnie opłacać składki. Dzieci natomiast rodzi się coraz mniej. Dlatego Robert Gwiazdowski uznaje, że system emerytalny działający na takich zasadach jest fikcją, a najlepszym rozwiązaniem będzie wprowadzenie emerytury obywatelskiej. Poza tym postuluje on dodatkowe regulacje, które stanowiłyby impuls do poprawy kondycji demograficznej Polski, czyli wsparcie dla osób młodych, a także zachęty do powrotów z imigracji. Jego propozycja to świadczenie na poziomie minimum socjalnego. Dla osób, które posiadają już środki na kontach emerytalnych składa propozycję ich waloryzacji i wypłacania wyższej emerytury w razie, gdyby obliczone świadczenie było wyższe niż minimum socjalne. Takie rozwiązanie w postaci emerytury obywatelskiej, zdaniem Roberta Gwiazdowskiego, byłoby proste, a dzięki klarownej konstrukcji, która polegałaby na zlikwidowaniu ubezpieczenia społecznego i wysokich (zbyt obciążających) składek pomogłaby odbudować zaufanie obywateli do form oszczędzania na okres starości⁶³⁷.

Osoby skupione wokół Roberta Gwiazdowskiego, tworzące ugrupowanie Polska Fair Play, postulując indywidualną przezorność i troskę o swoje utrzymanie w przyszłości, są zdecydowanie przeciwne wszelkim państwowym formom oszczędzania na emeryturę⁶³⁸. Dlatego wprowadzone niedawno przez rząd PPK oceniają sceptycznie. Ich zdaniem będzie to niepotrzebne, dodatkowe obciążenie pracodawcy i generalne zwiększenie kosztów pracy.

Jedną z ważniejszych zmian emerytalnych, jakie czekają rząd jest porządnie sobie z częstkową formą wielofilarowości, czyli z kapitałową częścią systemu emerytalnego. Ten krok stał się w zasadzie niezbędny, zwłaszcza po reformie z 2013 r., w wyniku której środki

skutkami, Warszawa 2012.

⁶³⁷ Por. *Polska Fair Play. Program*, https://polskafairplay.org/wp-content/uploads/2019/03/Broszura_Szostka_Gwiazdowskiego.pdf, (dostęp: 23.04.2019).

⁶³⁸ Robert Gwiazdowski zapowiada, że „Emerytura obywatelska to sama się wprowadza. Za kilkanaście lat trzy czwarte tych, którzy będą przechodzić na emeryturę, nie będzie mieć prawa do wyższej emerytury niż minimalna. To się zrobi samo, ale problem z PPK jest taki, że wciąż dotyczą wynagrodzeń za pracę, czyli zwiększają koszty pracy. Na szczęście to ma nie być obowiązkowe”; więcej na ten temat: *Gwiazdowski o reformie emerytalnej Morawieckiego: najważniejsze to zrobić porządek z ZUS-em*, <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/arttykul/robert-gwiazdowski-reforma-emerytalna-mateusz,234,0,2387434.html>, (dostęp: 23.04.2019).

pochodzące z obligacyjnej części OFE zostały przekazane na indywidualne subkonta w FUS, a samo uczestnictwo w drugim filarze emerytalnym stało się dobrowolne. Równocześnie zmniejszona została wysokość składki przekazywanej co miesiąc do OFE.

Jak wynika z konferencji premiera Mateusza Morawieckiego, która odbyła się 15 kwietnia 2019 r., rząd ma pomysł na zmiany, które oznaczałyby likwidację OFE. Zgodnie z informacjami, OFE w Polsce liczą 15,8 mln uczestników, a ich aktywa wynoszą aż 162 mld zł, w tym 10,8 mld jest zainwestowane w akcje na rynku zagranicznym, a 126,9 mld w spółki warszawskiej giełdy. W związku z tym rząd proponuje wybór pomiędzy przekazaniem aktywów zgromadzonych w OFE na Indywidualne Konta Emerytalne (dalej: IKE) lub do ZUS (na konferencji określone jako „nowa umowa społeczna”).

Wpłata środków na IKE byłaby opcją podstawową i preferowaną, nie wymagałaby podjęcia dodatkowych czynności. Natomiast zgodnie z zapowiedzią, środki tam zgromadzone byłyby w całości prywatne i podlegałyby dziedziczeniu. Premier na konferencji podkreślił, że na IKE zostałyby przekazane 100 proc. środków zgromadzonych w OFE, jednak wiemy już, że zabieg ten miałby zostać obciążony 15 proc. opłatą za transfer. Środki te, jak wskazują zapowiedzi, można będzie w przyszłości (po osiągnięciu wieku emerytalnego) wypłacić w ratach lub jednorazowo już bez opłacania podatku. Przekazanie aktywów do ZUS nastąpiłoby po złożeniu przez uczestnika OFE odpowiedniej deklaracji. Zostałyby one następnie zapisane na indywidualnych kontach emerytalnych w pierwszym filarze. To rozwiązanie nie wiązałoby się początkowo z uiszczeniem podatku ani opłaty za transfer środków. Jednak podatek będzie pobierany podczas wypłaty środków (podobnie jak w przypadku świadczenia emerytalnego).

Jednocześnie pomysł przekształcenia OFE w IKE zawiera także zniesienie comiesięcznych wpłat na OFE oraz likwidację tzw. „suwaka bezpieczeństwa”. Opłata przekształceniowa (w wysokości 15 proc.), zgodnie z zapowiedziami, byłaby rozłożona na okres dwóch lat i zastępowałaby opodatkowanie wypłaty środków z OFE według stawki PIT. Ten projekt wskazuje, że w przyszłości system emerytalny składałby się z dwóch filarów. Pierwszy będzie, jak dotychczas, publiczny i przymusowy, czyli emerytura pochodząca z ZUS. Drugi obejmowałby prywatne formy oszczędzania na przyszłość, czyli programy pracownicze (PPK) oraz programy indywidualne (IKE)⁶³⁹.

Nowa organizacja systemu emerytalnego, która będzie oznaczała likwidację OFE, to

⁶³⁹ Premier Mateusz Morawiecki: 100 proc. środków z OFE trafi na Indywidualne Konta Emerytalne Polaków, <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosc/premier-mateusz-morawiecki-100-proc-srodkow-z-ofe-trafi-na-indywidualne-konta.html>, (dostęp: 22.04.2019); *Przekształcenie OFE w prywatne Indywidualne Konta Emerytalne (IKE)*, https://www.premier.gov.pl/files/files/kprm_ofe-prezentacja_v6.pdf, (dostęp: 22.04.2019).

tak naprawdę zakończenie działania drugiego filara emerytalnego, który wprowadzony został w 1999 r. W związku z tym cała składka emerytalna ubezpieczonego (19,52 proc.) zostanie kierowana do ZUS, czyli do pierwszego filara – powszechnego i obowiązkowego. Zabieg ten, w połączeniu z rezygnacją z uczestnictwa w PPK, będzie równoznaczny z całkowitą likwidacją kapitałowego finansowania emerytur dla części ubezpieczonych, a to z kolei – z finansowaniem świadczeń jedynie z FUS, czyli z filara repartycyjnego.

Jeśli zapowiadane zmiany wejdą w życie, będzie to oznaczało zakończenie funkcjonowania reformy emerytalnej w prowadzonej przez rząd Jerzego Buzka. Oczywistym jest jednocześnie, że należy uporządkować ostatecznie działanie OFE, które po reformach od 2013 r. przybrało mocno ograniczoną formę (niższe składki przekazywane do funduszy, mniejsze aktywa zgromadzone na kontach uczestników)⁶⁴⁰. Ich powstanie w Polsce wpłynęło pozytywnie na płynność rynku kapitałowego. Zatem przeniesienie środków na IKE wydaje się być odpowiednim rozwiązaniem, które nie wpłynie negatywnie na funkcjonowanie GPW w Warszawie i nie ograniczy inwestycji w akcje spółek⁶⁴¹.

Kapitałową formą oszczędzania na przyszłe emerytury będą za to PPK. Jednak należy pamiętać, że będą one miały charakter dobrowolny. Na ten moment trudno oszacować, jak dużo pracowników zdecyduje się na pozostanie w tym programie i nie skorzysta z możliwości swobodnej rezygnacji z dalszego uczestnictwa. Należy jednak przyznać, że inicjatywa stworzenia powszechnej, ale jednak dobrowolnej formy oszczędzania na przyszłą emeryturę jest dobrym pomysłem. Tym bardziej biorąc pod uwagę

⁶⁴⁰ Wśród propozycji związanych z działaniem kapitałowego filara emerytalnego, które pojawiały się do tej pory, na uwagę zasługują dwie: utrzymanie OFE i dotychczasowego podziału składki pomiędzy dwa filary, lecz poprawa efektywności inwestycji funduszy oraz całkowita likwidacja drugiego filara i wypłata przysługujących emerytur wyłącznie na podstawie metody repartycyjnej. Założenia drugiej propozycji nie budzą wątpliwości, dlatego należy krótko przybliżyć zasady jakie mogłyby obowiązywać, gdyby zdecydowano się na wprowadzenie pierwszego rozwiązania. W jego ramach sugerowało się utworzenie w OFE różnych podfunduszy, które zajmowałyby się inwestowaniem aktywów w sposób uzależniony od wieku uczestników, im młodszy ubezpieczony, tym bardziej agresywne i ryzykowne formy lokowania środków. Pierwszy subfundusz (nazwany roboczo – dynamicznym) mógłby inwestować do 85 proc. środków w akcje spółek giełdowych, w tym kilkanaście proc. w akcje spółek zagranicznych. Drugi subfundusz (prześciowy) – 45 proc. inwestycji w akcje. Natomiast trzeci subfundusz (przedemerytalny, skierowany do osób, które ukończyły 55 lat), do 85 proc. aktywów lokowałby w bezpieczne instrumenty dłużne. Pomysł zmian działania OFE uwzględniał również modyfikację pobieranych opłat, np. wprowadzenie dodatkowego wynagrodzenia za dobre wyniki i kar dla funduszy za słabsze rezultaty. Więcej na ten temat: *Reforma emerytalna a finanse publiczne w Polsce*, Forum Obywatelskiego Rozwoju, Warszawa 2010 r., https://for.org.pl/upload/File/prezentacje/Reforma_emerytalna_w_finance_publiczne_w_Polsce_WW.pdf, (dostęp: 29.04.2019).

⁶⁴¹ Płynność rynku akcji i obligacji w Polsce będzie również wsparta przez PPK, które wkrótce zaczną powstawać jako nowa forma oszczędności na okres emerytury. Środki uczestników zgromadzone na PPK będą inwestowane (w zależności od wieku) w instrumenty o różnym poziomie ryzyka. Im młodsza osoba oszczędzająca, tym większa część jego aktywów będzie lokowana w akcje. W związku z zapewnieniem bezpieczeństwa, z wiekiem uczestnika będą się natomiast zwiększały inwestycje w papiery dłużne, czyli w obligacje.

fakt, że Polacy zbyt rzadko myślą o swojej przyszłości, natomiast stopień zastąpienia emerytur wypłacanych za trzydzieści lat może wynieść jedynie 30 proc. Dlatego niezwykle ważne są nowe mechanizmy, które pozwolą na zwiększenie oszczędności z myślą zabezpieczeniu przyszłej konsumpcji. Uczestnictwo w PPK będzie oznaczało obowiązek dokonywania comiesięcznych, niewielkich opłat, ale można być pewnym, że będzie to dobre rozwiązanie na zgromadzenie aktywów, które powiększą dochody emerytów. Jednak będzie to oczywiście zależało od kontynuowania uczestnictwa w programie, bowiem pierwsze efekty jego działania będą zauważalne dopiero za kilkadziesiąt lat. W kwestii dobrowolnej przynależności, należy pamiętać, że PPK wiąże się z comiesięczną opłatą, którą będzie ponosił pracownik ze swojego wynagrodzenia. Jednocześnie do Programu będzie się również dokładał pracodawca, co zwiększy, niemałe już, koszty pracy. Niebawem będzie można zaobserwować, jak wpłynie to na uczestnictwo.

Jedną ze zmian, która będzie miała wpływ między innymi na wysokość świadczeń wypłacanych w przyszłości, może być obniżenie składki PIT. PiS zapowiedziało taką reformę w swoim przedwyborczym programie w marcu 2019 r. Według informacji dostępnych na stronie internetowej Ministerstwa Finansów, obniżona z 18 do 17 proc. stawka PIT będzie dotyczyła podatników, którzy rozliczają się według skali podatkowej. Poza rencistami i emerytami, obejmie ona zatem, m.in.: osoby pozostające w stosunku pracy, osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, w tym w formie spółki osobowej. Będzie również dotyczyła dochodów z działalności wykonywanej osobiście oraz z praw majątkowych. Nowa, niższa stawka PIT będzie miała zastosowanie wyłącznie do dochodów nieprzekraczających 42 764 zł rocznie. Zgodnie z zapowiedziami, zmiany miałyby zacząć obowiązywać od 1 stycznia 2020 r. i obejmować dochody uzyskane właśnie od tego momentu. Mając na uwadze wyznaczony próg dochodowy, wskazuje się, że nowa, obniżona stawka PIT mogłaby mieć zastosowanie względem 92 proc. emerytów i rencistów⁶⁴². Według obliczeń emeryt, który otrzymuje minimalne świadczenie, mógłby spodziewać się oszczędności około 10 zł, przy świadczeniach w wysokości 1,5 tys. zł korzyści sięgałyby 15 zł, natomiast przy 2 tys. – 20 zł miesięcznie.

Jednocześnie należy mieć na uwadze, że wszelkie przyszłe zmiany, jakie zostaną wprowadzone w odniesieniu do emerytur będą uwarunkowane polityczną kalkulacją. Każda partia, która zechce wprowadzić reformę w tej dziedzinie, będzie działała pod ogromną presją społeczną. Dodatkowo wszelkie modyfikacje, które pogorszą sytuację zarówno ubezpieczonych, jak i beneficjentów systemu, spotkają się z niezadowoleniem

⁶⁴² Por. *Niższy PIT*, <https://www.gov.pl/web/finanse/nizszy-pit>, (dostęp: 30.04.2019).

i oporem. Taka niechęć i nieprzychylność ze strony społeczeństwa będzie musiała się natomiast przełożyć na głosy w wyborach. Dlatego jest rzeczą oczywistą, że poszczególne ugrupowania na scenie politycznej, pomimo świadomości konieczności przeprowadzenia gruntownych zmian systemu emerytalnego i dostosowania go do nowych uwarunkowań, mają ogromne wątpliwości przed dokonaniem poważnych reform systemowych. Jednocześnie zmiany demograficzne i proces starzenia się społeczeństwa oznaczają wzrost liczebności elektoratu w wieku emerytalnym i przedemerytalnym. Osoby te, najbardziej zainteresowane strukturą zmian, będą śledziły reformy oraz uzależniały od nich swoje preferencje polityczne. Dlatego nie ulega wątpliwości, że większość podejmowanych działań będzie miała na celu nie tyle zabezpieczenie systemu i poprawę jego funkcjonowania, co zyskanie poparcia i stworzenie optymalnego kapitału przed wyborami.

Z drugiej strony działania polityków, w tym – zaproponowane i wdrożone reformy, są odpowiedzią na problemy i oczekiwania obywateli. Badania pokazują natomiast, że Polacy są zdecydowanie przeciwni wszelkim zmianom, które w jakikolwiek sposób pogorszyłyby ich sytuację w kwestii nabycia uprawnień emerytalnych i ewentualnie wyliczenia wysokości przyszłego świadczenia. Liczą oni za to na utrzymanie nabytych do tej pory uprawnień, a nawet na zmiany, które przyniosłyby więcej korzyści.

W obliczu dynamicznych zmian ludnościowych, których efektem jest proces starzenia się społeczeństwa i rosnący współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi, należy się spodziewać, że w przyszłości konieczne okażą się dalsze zmiany funkcjonowania systemu emerytalnego. Badania traktujące o prognozach demograficznych bezwzględnie obnażają obserwowane już od kilkudziesięciu lat problemy. Niska dzietność, opóźnienie wieku urodzenia pierwszego dziecka, zwlekanie z decyzją o założeniu rodziny i wiele różnorodnych uwarunkowań społecznych wpływa już teraz na kryzys ludnościowy. Dodatkowo rokowania, które uwzględnione są w badaniach, nie wskazują na poprawę sytuacji. Malejąca populacja osób w wieku przedprodukcyjnym w przyszłości przełoży się na niski odsetek osób aktywnych zawodowo, a to z kolei oznacza spadek liczby ubezpieczonych (zakładając utrzymanie obowiązującego dotychczas systemu). Równocześnie w Polsce stale będzie przybywało seniorów. Wskazuje się, że już w 2030 r. współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi wyniesie aż 45 (przy zachowaniu aktualnie obowiązującego wieku emerytalnego). W następnych latach ten stan będzie się pogarszać, a według bezlitosnych prognoz w 2050 r. współczynnik ten może wynieść aż 75. To z kolei zapowiada bardzo trudną sytuację finansową.

Przy malejącej liczbie osób ubezpieczonych, których składki stanowią podstawowe

źródło wpływów do systemu repartycyjnego, rosnące zobowiązania FUS, wynikające ze zwiększającej się liczby beneficjentów, będą stanowiły podłoże coraz większych niedoborów finansowych. Dodatkowo, biorąc pod uwagę znaczenie świadczenia emerytalnego i jego konstrukcję, która zapewnia wypłatę do końca trwania życia beneficjenta oraz ustawową, państwową gwarancję ich wypłaty, można sobie wyobrazić, jak bardzo będą musiały się zwiększyć dopłaty z budżetu państwa. Taka sytuacja rodzi wątpliwość co do celowości reformy obniżającej wiek emerytalny do 60 i 65 lat. Pomimo tego, że bez wątpienia przywrócenie niższego wieku emerytalnego było jedną z najbardziej wyczekiwanych społecznie zmian, może okazać się zgubne dla funkcjonowania systemu emerytalnego w przyszłości. Reforma ta może bowiem spowodować zwiększenie trudności finansowych. Różnice między zmniejszającymi się wpływami do systemu, a jego ustawowymi zobowiązaniami, będą musiały być zaspokojone poprzez kolejne transfery środków pochodzących z podatków.

Każdego roku rosną wydatki państwa związane z wypłatą emerytur. Od kilku lat Forum Obywatelskiego Rozwoju ogłasza komunikat o wydatkach państwa w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Już na pierwszy rzut oka można zauważyć, że przez wszystkie edycje tego badania, ich suma systematycznie rośnie. Każdego roku najwięcej środków z budżetu państwa kierowanych jest na pokrycie świadczeń emerytalnych i rentowych. Wraz z nakładami na edukację oraz służbę zdrowia, odpowiadają one za więcej niż połowę wszystkich wydatków państwa w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Jeśli chodzi o podsumowanie nakładów państwa oraz przedstawienie ich wzrostu, to można zwrócić uwagę, że w 2011 r. na jednego mieszkańca przypadało 18 018 zł wydatków rocznie, w 2015 r. już 20 103 zł, w 2017 r. 21 491 zł, natomiast według najnowszego badania, w 2018 r. było to aż 23 135 zł – stanowi to najwyższy wzrost od ośmiu lat⁶⁴³. Jednocześnie w tym samym okresie znacznie wzrosły wydatki na wypłatę emerytur pochodzących z ZUS. W latach 2011-2018 r. przyrost tych nakładów sięgnął 1 tys. zł na mieszkańca. Wydatki na wypłatę emerytur z ZUS w przeliczeniu na jedną osobę w 2011 r. stanowiły 2 414 zł, w 2015 r. było to 2 853 zł, w 2017 r. nakłady te przekroczyły już 3 tys. zł na mieszkańca rocznie (3 074 zł). Jednak największy wzrost odnotowano w 2018 r., zgodnie z obliczeniami wyniosły one wówczas aż 3 406 zł (podczas gdy koszty poniesione na

⁶⁴³ Por. *Rachunek od państwa za 2011 rok*, <https://for.org.pl/pl/a/2155,Rachunek-od-panstwa-za-2011-rok>; *Rachunek od państwa za 2015 rok*, <https://for.org.pl/pl/rachunek-od-panstwa-za-2015-rok>; *Rachunek od Państwa za 2017 rok*, <https://for.org.pl/pl/a/5972,komunikat-9/2018-rachunek-od-panstwa-za-2017-rok>; *Rachunek od Państwa za 2018 rok*, <https://for.org.pl/pl/a/6767,komunikat-16/2019-rachunek-od-panstwa-za-2018-rok>, (dostęp: 4.05.2019).

edukację to: 2 596 zł, a na służbę zdrowia: 2 534 zł rocznie na jednego mieszkańca)⁶⁴⁴. Jednakże należy podkreślić, że przyrost, zarówno ogólnych nakładów państwa, jak i wydatków związanych ze świadczeniami emerytalnymi, obliczony na jednego mieszkańca wynika również z faktu, że obserwujemy spadek ludności Polski. To oznacza, że wszystkie wydatki są dzielone na mniejszą liczbę mieszkańców naszego kraju.

Struktura wszystkich wydatków państwa, coroczny ich wzrost oraz skala zobowiązań związanych z wypłatą emerytur z ZUS wskazuje jednoznacznie, że obciążenie świadczeniami, jakie ponoszą mieszkańcy Polski jest ogromne. Jeśli dodać do tego postępujący proces starzenia się społeczeństwa, można z całą pewnością stwierdzić, że w przyszłości wydatki te będą coraz wyższe. Takie okoliczności pozwalają przyjąć, że konieczna stanie się reforma systemu emerytalnego w Polsce, która obniży zobowiązania budżetu państwa, a jednocześnie zagwarantuje wypłatę świadczeń dla wszystkich beneficjentów i nie będzie wiązała się ze zwiększeniem obciążenia składkami osób aktywnych zawodowo (zarówno ubezpieczonych, jak i płatników składek – poprzez zwiększenie kosztów pracy). Dlatego w związku z niekorzystnymi prognozami szybkiego starzenia się demograficznego powinno się już teraz podjąć kroki, które pozwolą zmniejszyć jego negatywne skutki dla systemu emerytalnego. Najprawdopodobniej pierwszym, podstawowym rozwiązaniem będzie przywrócenie podwyższonego wieku emerytalnego dla obu płci. Wydłużenie aktywności zawodowej Polaków pozwoli na przeciągnięcie okresu ubezpieczeniowego, zwiększenie stanu środków pochodzących ze składek oraz osiągnięcie wyższych świadczeń w przyszłości (krótszy okres pobierania emerytury oraz wyższe zapisy na kontach w ZUS). To oczywiście odwlecze w czasie również zobowiązania finansowe ZUS wobec poszczególnych ubezpieczonych i pozwoli zaoszczędzić część środków. Uzasadnieniem dla wprowadzenia wyższego wieku emerytalnego może być również wydłużenie się życia Polaków i, co za tym idzie, zmiany efektywności pracy. Postęp w zakresie medycyny, stylu życia, a także zmiany technologii produkcji i organizacji przedsiębiorstw oraz warunków pracy, sprawiły, że wydłuża się wiek wysokiej wydajności i sprawności pracowników. Dodać do tego można niskie bezrobocie, zwiększający się popyt na pracę w Polsce oraz problemy pracodawców, którzy poszukują wykwalifikowanych pracowników. Nadto zmniejszenie zatrudnienia wpływa na spowolnienie rozwoju gospodarczego kraju. Jedną z odpowiedzi na te problemy może stać się zmiana ustawowego wieku emerytalnego.

Oczywistym jest, że wydłużenie okresu aktywności zawodowej Polaków okaże się

⁶⁴⁴ Por. tamże, (dostęp: 4.05.2019).

wkrótce bardzo pilną i konieczną reformą⁶⁴⁵. Jest to bowiem doraźne i skuteczne rozwiązanie, które pomoże choć w części poradzić sobie z nowymi uwarunkowaniami społecznymi i zmianami na rynku pracy. Należy również mieć na uwadze, że alternatywą dla podwyższenia wieku emerytalnego mogłoby być podwyższenie składek ubezpieczeniowych/podatków (czyli zwiększenie obciążeń pokolenia pracującego), które pozwoliłoby sfinansować wysokie zobowiązania ZUS wynikające z wypłaty emerytur. Można by też zastosować inne reformy parametryczne, które mogłyby wpłynąć pozytywnie na wysokość przychodów systemu, np.: proponowane już korekty poziomu dochodów obligatoryjnie podlegających oskładkowaniu, innym rozwiązaniem mogłoby być wprowadzenie kryterium, które uzależni możliwość pobierania emerytury od legitymowania się wystarczająco długim okresem ubezpieczeniowym, a świadczenie w najniższym wymiarze – od odpowiednio wysokich środków zgromadzonych przez ubezpieczonego na indywidualnym koncie. Natomiast problem niskiej podaży pracy mógłby być rozwiązany np. przez zwiększenie wymiaru godzin pracy dla zatrudnionych pracowników (powyżej 8 godzin na dobę i przeciętnie 40 godzin w przeciętnie pięciodniowym tygodniu pracy). Jednakże takie korekty nie będą wystarczającymi sposobami na złagodzenie trudności, z jakimi będzie musiał się zmierzyć system emerytalny w niedalekiej przyszłości.

Oczywiście najlepszym rozwiązaniem na problemy w zakresie bilansowania przychodów i wydatków polskiego systemu emerytalnego byłoby znaczne zwiększenie płodności. Takie korzystne zmiany demograficzne wpłynęłyby bowiem na liczebność populacji odprowadzającej składki ubezpieczeniowe. Nadto w przyszłości zmieniłyby proporcję między zasobami osób aktywnych i biernych zawodowo w Polsce. Jednakże niewątpliwe korzyści płynące z takiego rozwiązania można by było zaobserwować dopiero za kilkadziesiąt lat, a i tendencje demograficzne nie wskazują na jakąkolwiek poprawę

⁶⁴⁵ Jej wdrożenie rekomendowane jest również przez organy Unii Europejskiej. Zastrzeżenia Komisji Europejskiej budzi przede wszystkim nierówne traktowanie wszystkich ubezpieczonych (dyrektywa 79/9/WE wprowadziła obowiązek stopniowego wdrażania przepisów, które zabezpieczą równe interesy kobiet i mężczyzn w zakresie ubezpieczenia społecznego, w tym wieku emerytalnego). Przedstawiciele Komisji Europejskiej wskazali, że we wszystkich państwach członkowskich UE, w których wiek emerytalny był zróżnicowany dla obu płci, podjęte zostały działania w kierunku pełnego zastosowania zasady równego traktowania. Odwracanie tego trendu i ponowne wprowadzanie dyskryminujących rozwiązań, jak w przypadku polskiej ustawy o systemie emerytalnym, nie jest zgodne z literą i duchem prawa europejskiego. Jedyne trzy inne państwa członkowskie nadal utrzymują zróżnicowany wiek emerytalny dla kobiet i mężczyzn (Austria, Chorwacja i Rumunia). Jednak w Austrii i Chorwacji wprowadzono reformy, które stopniowo zrównają wiek emerytalny. W Rumunii podobną propozycję rządowa blokuje parlament od 2013 r. Żadne inne państwo, oprócz Polski, nie przywraca zróżnicowania wieku emerytalnego. Por. *Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Polski na 2017 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2017 r.*, Bruksela, dnia 22.5.2017 r.COM(2017) 520 final.

w zakresie płodności.

Jednocześnie wraz z wydłużeniem wieku emerytalnego dla obu płci należałoby opracować rozwiązania, które przekonają Polaków do dłuższej aktywności zawodowej. W świadomości społecznej wciąż powszechne jest bowiem przekonanie, że lepiej odejść na emeryturę od razu po przekroczeniu wieku uprawniającego do świadczenia, bo lepszy jest pewny, choć mniejszy (Polacy mają świadomość, że ich świadczenie emerytalne będzie zdecydowanie niższe niż wypłata otrzymywana ze świadczonej pracy) comiesięczny dochód niż niepewność zatrudnienia. Dlatego w przyszłości, poza zmianami dotyczącymi wieku emerytalnego, należałoby wprowadzić takie rozwiązania, które z jednej strony zachęcą Polaków do dłuższej aktywności zawodowej, a z drugiej – umożliwią seniorom kontynuowanie zatrudnienia. Wśród propozycji, które mogłyby zostać wprowadzone można wymienić np.: zmiany godzin lub dni pracy dla osób, które ukończyły 60/65 lat – zredukowanie liczby dni pracy w tygodniu z pięciu do czterech, zmniejszenie zakresu obowiązków, zmiana charakteru świadczonej pracy lub umożliwienie pracy w zespołach składających się z osób młodszych i starszych, co pozwoliłoby rozłożyć zadania według sił i doświadczenia.

Być może jednym z koniecznych rozwiązań, które zapewniłyby wyższe przychody w systemie emerytalnym, powinna być bardziej skuteczna walka z szarą strefą i stosowaniem praktyk polegających na unikaniu lub ograniczaniu płacenia składek na ubezpieczenie społeczne. Szacunki wskazują, że udział szarej strefy w gospodarce wynosił około 13,5 proc. w latach 2013-2016. Badania wskazują, że skala takiej działalności była najwyższa w 2013 r. – aż 13,8 proc. Od 2017 r. udział ten się nieznacznie zmniejszył, a według najnowszych szacunków w 2019 r. wyniesie 12,6 proc. Najczęściej stosowaną praktyką, dokonywaną w ramach szarej strefy gospodarki, jest ukrywanie części dochodów przez przedsiębiorstwa, które legalnie działają na rynku. Szacuje się, że skala prowadzenia takich praktyk sięga niemal 11 proc. PKB. Natomiast około 2,3 proc. PKB stanowią wynagrodzenia osób fizycznych wynikające z pracy nierejestrowanej⁶⁴⁶. Projektując działania, które efektywnie przyczyniają się do ograniczenia szarej strefy, należy mieć na uwadze, że jedną z podstawowych przyczyn, skłaniających do uciekania do różnych form działalności ukrytej są duże obciążenia podatkowe⁶⁴⁷ oraz nadmierna biurokratyjacja.

⁶⁴⁶ Por. *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych 2013–2016*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2018, s. 282-283.

⁶⁴⁷ Wśród głównych przyczyn podejmowania pracy nierejestrowanej wymienia się (poza niewystarczającymi dochodami oraz trudnościami w znalezieniu innej pracy) właśnie wysoką składkę ubezpieczeniową – tak odpowiada niemal 25 proc. osób badanych oraz wysokie podatki, które zniechęcają do rejestrowania dochodów – 15 proc. Por. *Praca nierejestrowana w Polsce w 2017 r.*,

Zapewne najskuteczniejszym sposobem, aby zmniejszyć skalę problemu w Polsce i spowodować wzrost przychodów zarówno do budżetu państwa, jak i do FUS, byłoby zmniejszenie kosztów pracy.

Pewne koncepcje zmian systemu emerytalnego zostały przedstawione również przez ZUS. Część z nich zmierza do pełniejszego urzeczywistnienia faktycznej roli, jaką powinno odgrywać zabezpieczenie ryzyka starości – czyli gwarancji dochodów dla osób, które z uwagi na wiek nie są w stanie kontynuować zatrudnienia. Dlatego jedną z podjętych reform mogłaby być zmiana w zakresie możliwości łączenia pracy zawodowej z pobieraniem emerytury, czyli np. wprowadzenie całkowitego zakazu pobierania emerytury w przypadku świadczenia pracy. Proponuje się także wprowadzenie możliwości przechodzenia na emeryturę tylko raz w życiu⁶⁴⁸. Te rozwiązania mogłyby przyczynić się do opóźnienia decyzji o zakończeniu aktywności zawodowej, ale z drugiej strony, ograniczenia takie mogłyby również sprawić, że Polacy odejdą na emeryturę w ustawowym wieku, a dodatkowo zarabiać będą w ramach działalności nierejestrowanej.

W każdym razie oczywistym wydaje się, że wydłużenie i wyrównanie wieku emerytalnego dla obu płci nie będzie wystarczającą reformą, która zapewni stabilność funkcjonowania systemu emerytalnego w przyszłości. Nawet przy wprowadzeniu dodatkowych zmian, które zwiększą udział seniorów na rynku pracy i zachęcą Polaków do dłuższej aktywności zawodowej, należy się spodziewać, że różnica między przychodami i ustawowymi wydatkami systemu emerytalnego (wypłatą świadczeń) będzie się stopniowo zwiększać. Najważniejszym czynnikiem, który oddziałuje na stan finansów jest bowiem sytuacja demograficzna. Od liczebności populacji osób pracujących i beneficjentów systemu w przeważającej mierze zależy bowiem funkcjonowanie repartycyjnego systemu emerytalnego. Mając na uwadze dotychczas wprowadzone zmiany, a także zamiary kolejnych reform, na podstawie których dokonana zostanie likwidacja OFE i przeniesienie środków osób ubezpieczonych na konta IKE, należy zaznaczyć, że przyszłe emerytury Polaków będą wypłacane wyłącznie z systemu opartego o metodę repartycyjną. W związku z bardzo silnym uzależnieniem działania takiego systemu od sytuacji demograficznej, poprawa kondycji finansowej byłaby możliwa przede wszystkim przez zwiększenie populacji osób młodych, aktywnych zawodowo, które będą dzieliły się częścią swoich zarobków z seniorami. Jednakże trudno oczekiwać tak zasadniczej zmiany trendów ludnościowych w Polsce.

Repartycyjny system emerytalny, wprowadzony przez kanclerza Bismarcka pod

Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2019, s. 9.

⁶⁴⁸ Por. *Biała Księga. Przegląd emerytalny. Bezpieczeństwo dzięki odpowiedzialności*, dz. cyt., s. 7-8.

koniec XIX w., sprawdzał się znakomicie w warunkach młodego społeczeństwa i średniej przewidywalnej długości życia wynoszącej około 45 lat. Jednak z czasem, przy zmianie uwarunkowań społecznych i demograficznych, stracił on swoją efektywność i wszystko wskazuje na to, że powinien zostać zmieniony.

Zgodnie z założeniami metody repartycyjnej, polski system emerytalny działałby sprawnie i spełniałby realnie swoją podstawową funkcję w korzystnych warunkach demograficznych. Oczywiście trudno jest dokładnie planować przyszłość polskiego systemu ubezpieczenia społecznego. Równie ciężko jest przewidzieć kondycję polskiej gospodarki w nadchodzących dziesięcioleciach, bowiem co jakiś czas pojawiają się zapowiedzi rychłego kryzysu finansowego oraz międzynarodowego krachu. Demograficzne i ekonomiczne prognozy obejmują zwykle kolejne trzydzieści lat, jednak historia uczy, że jest to wystarczająco dużo czasu aby diametralnie zmienić sytuację na świecie i w kraju. Tak samo trudno rokować o kontekście politycznym, w którym będzie się stanowiło o kształcie przyszłego systemu emerytalnego, a zatem o uwarunkowaniach na arenie międzynarodowej oraz polskiej scenie politycznej. Forma zabezpieczenia ryzyka starości będzie bowiem zależała również od decyzji rządzących oraz ich założeń i programów w dziedzinie polityki społecznej.

Jednak z całą pewnością można przyjąć, że sytuacja demograficzna (od której w głównej mierze zależy funkcjonowanie repartycyjnego systemu emerytalnego) nie poprawi się znacznie. W związku z tym nie poprawi się również sytuacja finansowa Funduszu Emerytalnego, który nadal będzie cierpieł na deficyt składek w porównaniu z wysokością comiesięcznych zobowiązań.

Dlatego z pełnym przekonaniem można powiedzieć, że nowe okoliczności ludnościowe przyniosą w przyszłości efekt w postaci szybkiego obniżania się wypłacanych świadczeń emerytalnych oraz niskiego poziomu zastąpienia wysokości ostatniego wynagrodzenia osób ubezpieczonych. Aby utrzymać repartycyjny system emerytalny w niezmiennych założeniach i warunkach, zapewne potrzebne okazałoby się zwiększenie comiesięcznych składek, znaczne podwyższenie wieku emerytalnego (być może połączone z obniżeniem wieku rozpoczęcia edukacji szkolnej by zapewnić wcześniejsze wejście młodzieży na rynek pracy) oraz zdecydowane zwiększenie transferów z budżetu państwa, dzięki którym wykonalne będzie wypełnienie ustawowych zadań ZUS. Dodatkowo mając świadomość, że zapewne nie nastąpi znacząca poprawa sytuacji demograficznej, a polskie społeczeństwo nadal będzie się starzeć w szybkim tempie, należy liczyć się z tym, że w przyszłości konieczna okaże się bardzo głęboka reforma systemu emerytalnego, która

pozwole dostosować jego konstrukcję do nowych okoliczności demograficznych, społecznych i gospodarczych.

Niestety nie istnieje żaden system emerytalny, który charakteryzowałby się tak szerokim uniwersalizmem, że mógłby się dopasować do każdego uwarunkowań i być odpowiedni dla wszystkich państw. Należy wypracować natomiast taką formułę, która sprawdzi się w nowych warunkach. Być może najlepszym rozwiązaniem mogłoby się okazać wprowadzenie emerytury obywatelskiej w jednakowej wysokości dla wszystkich. Jednak wówczas należałoby wdrożyć odpowiednie metody, które zapewnią dodatkowe korzyści dla osób ubezpieczonych i opłacających już składki w systemie repartycyjnym. W związku z zaniechaniem pobierania składek niezbędne bowiem okazałoby się wyrównanie (w wyższym świadczeniu) wcześniejszych, obowiązkowych wpłat do systemu emerytalnego.

Zakończenie

Zabezpieczenie emerytalne to przykład złożonej konstrukcji prawnej, której zasadniczym zadaniem jest zapewnienie środków materialnych w okresie starości, czyli wtedy, kiedy ze względu na wiek spadają zdolności psychofizyczne do kontynuowania aktywności zawodowej. Aby zabezpieczyć takie osoby przed niedostatkiem, powstały systemy, dzięki którym beneficjenci, którzy osiągnęli określoną liczbę lat, są uprawnieni do zaprzestania pracy i mogą wówczas liczyć na wypłatę comiesięcznych świadczeń, które zaspokoją ich potrzeby.

W Polsce zabezpieczenie społeczne traktowane jest jako podstawowy i niewzruszalny element polityki społecznej, a zapewnienie środków utrzymania dla osób w okresie starości stanowi jedno z najważniejszych zadań państwa. Dochody pochodzące z systemu są bowiem wciąż zasadniczym źródłem dochodów, jakie uzyskują polscy seniorzy. Dlatego tak niezwykle istotne jest stworzenie i utrzymywanie stabilnej i efektywnej konstrukcji, która zapewni odpowiednie wsparcie dla osób starszych. Jednak w obliczu szybko zmieniających się okoliczności, które często decydują o skuteczności systemu emerytalnego, zadanie to staje się coraz poważniejszym wyzwaniem.

Przedmiotem badań niniejszej pracy doktorskiej były reformy polskiego systemu emerytalnego oraz okoliczności, które towarzyszyły podjętym zmianom. Należy podkreślić, że problematyka funkcjonowania zabezpieczenia ryzyka starości jest złożona i wielowymiarowa, a jego obecny kształt jest wynikiem procesu ewolucji i wielu zmian zarówno o charakterze systemowym, jak i parametrycznym. Z uwagi na to, że powszechność i stabilność są fundamentalnymi cechami, jakimi powinien charakteryzować się system emerytalny, wszelkie działania i zmiany, które dotyczą jego funkcjonowania powinny przewidywać długoterminowe skutki zarówno dla beneficjentów, jak i dla podmiotu, który jest odpowiedzialny za wypłaty świadczeń.

Zgodnie z przyjętymi w niniejszej rozprawie doktorskiej założeniami, że proces reformy systemu emerytalnego jest złożony i uwarunkowany licznymi okolicznościami, celem dysertacji było zbadanie tych czynników, które wpłynęły na podjęcie decyzji o kolejnych jego zmianach. Podstawowe pytanie badawcze brzmiało: jakie okoliczności uwarunkowały ewolucję systemu emerytalnego w III RP?

Przedstawienie czynników, które wpłynęły na ewolucję systemu emerytalnego w Polsce nie było łatwym zadaniem. Ulega on bowiem ciągłym zmianom, przekształcają się również poszczególne okoliczności, które warunkują jego funkcjonowanie. W pracy przedstawione zostały cztery determinanty, które w sposób pośredni lub bezpośredni

wpłynęły na proces ewolucji zabezpieczenia ryzyka starości: tendencje demograficzne i społeczne, uwarunkowania gospodarcze oraz polityczne.

Zmiana każdego ze wskazanych uwarunkowań, z różną mocą, oddziałuje na funkcjonowanie zabezpieczenia emerytalnego. Z uwagi na fluktuację tych czynników, nierzadko okazuje się bowiem, że pewne jego elementy przestają spełniać swoje zadania. W konsekwencji skuteczność traci cały system, spada zatem efektywność wparcia udzielanego beneficjentom, a realizacja comiesięcznych świadczeń stanowi coraz większe obciążenie dla instytucji odpowiedzialnej za ich wypłatę.

Jak wskazano w pracy, najpoważniejszym wyzwaniem dla funkcjonowania zabezpieczenia emerytalnego jest postępujący proces starzenia się społeczeństwa. Wydłużanie się trwania życia wraz ze systematycznym spadkiem dzietności oznacza bowiem zaburzenie proporcji pomiędzy liczbą osób pracujących i opłacających składki a liczbą beneficjentów systemu, czyli seniorów, którzy zaprzestali już aktywności zawodowej. Ten trend ludnościowy obserwowany jest w Polsce już od początku lat dziewięćdziesiątych, a jego oddziaływanie nie ogranicza się wyłącznie do systemu ubezpieczenia społecznego. Wpływa on bowiem również na rynek pracy, czy stan służby zdrowia. Przynosi nadto rozliczne przeobrażenia życia społecznego, a przez to warunkuje także kondycję polskiej gospodarki.

W wyniku przeprowadzonej analizy wykazano, że relacja między liczbą osób aktywnych zawodowo i liczbą emerytów pogarsza się od kilkudziesięciu lat. Jednocześnie długoterminowe perspektywy demograficzne nie są optymistyczne. Wskazują one na pogłębianie się tego zjawiska w perspektywie kolejnych trzydziestu lat. Oznacza to, że system emerytalny będzie musiał sprostać kolejnym wyzwaniom. W tej sytuacji najbardziej korzystnym rozwiązaniem byłoby zastosowanie zmian, które pomogą już wcześniej dostosować zabezpieczenie ryzyka starości do zbliżającego się „kryzysu” demograficznego. W przeciwnym razie, można się spodziewać, że przyszli seniorzy będą mogli liczyć na skrajnie niskie świadczenia, które zastąpią jedynie niewielką część ostatniego wynagrodzenia pobieranego w okresie aktywności zawodowej.

Genezę zabezpieczenia emerytalnego oraz rozwój państwowych, instytucjonalnych form ochrony ryzyka starości należy kojarzyć z procesem industrializacji. Nowe technologie, które pojawiły się wówczas w przemyśle zmieniły proces produkcji oraz przyczyniły się do głębokich przeobrażeń w życiu rodzinnym i wprowadzenia do debaty publicznej istotnych kwestii społecznych. Potrzeba stworzenia instytucjonalnej polityki społecznej była zatem pośrednią konsekwencją rewolucji technologicznej, która zmusiła

mieszkańców wsi do migracji do miast w poszukiwaniu pracy i lepszego życia. Okoliczności te spowodowały rozbitcie wielopokoleniowych rodzin, w których zabezpieczenie ryzyka starości odbywało się w sposób naturalny, a potrzeby seniorów zaspokajała rodzina. Pierwsze państwowe systemy emerytalne były więc odpowiedzialnością rządzących na niedostatek materialny i brak możliwości uzyskania pomocy od najbliższych.

Jednocześnie w tym okresie zaczęły się pojawiać organizacje proletariackie, które bardzo stanowczo wysuwały postulaty socjalne, zwłaszcza w kierunku poprawy warunków pracy i ochrony pracownika. Aby wytrącić oręż rosnącej sile politycznej, stworzono system zabezpieczenia społecznego, który w pierwszym okresie funkcjonowania skierowany był jednak wyłącznie do robotników.

Odpowiadając na pytanie o okoliczności powstania zabezpieczenia emerytalnego na świecie, autorka wskazuje zatem dwa zasadnicze czynniki. Pierwszym z nich były głębokie zmiany społeczne, zwłaszcza utrwalenie nowego modelu rodziny i odejście od jej tradycyjnej – opiekuńczej funkcji. Drugą okolicznością były uwarunkowania polityczne, które skłoniły rządzących do socjalnych ustępstw w odpowiedzi na zyskujące popularność postulaty ruchu proletariackiego.

Pierwszy państwowy system emerytalny w odrodzonej Polsce powstał na gruncie rozwiązań, które obowiązywały na ziemiach zaboru pruskiego. Stanowił on kontynuację, podjętej przez państwa zaborcze, ochrony obywateli przed niezawinionym niedostatkiem. Jednocześnie, poza uwarunkowaniami politycznymi i społecznymi, zaczął się wówczas pojawiać problem demograficzny, który był konsekwencją strat poniesionych na wojnie.

Ukształtowany repartycyjny model finansowania systemu emerytalnego, z pewnymi parametrycznymi reformami, funkcjonował w Polsce przez kolejne dziesięciolecia. Po drugiej wojnie światowej, uzależnienie pod względem ideologicznym i gospodarczym od ZSSR przejawiało się mocnym upolitycznieniem działań podejmowanych zarówno w kwestii rynku pracy jak i zabezpieczenia społecznego (m.in.: polityka pełnego zatrudnienia, centralne planowanie, czy odmienne regulacje dotyczące opłat składek dla poszczególnych grup społecznych). Rządzący przyznawali liczne przywileje emerytalne, ulegając presji robotników, w szczególności pracowników przemysłu ciężkiego. Wsparcie dla tej grupy społecznej i zwalczanie klasy kapitalistów było bowiem zgodne z założeniami doktryny marksistowskiej. Dlatego wiele działań w tym okresie miało bardzo silne polityczne zabarwienie.

Pomimo tego, że najważniejszym uwarunkowaniem wszelkich reform systemu emerytalnego po drugiej wojnie światowej były kwestie ideologiczne, należy też zwrócić

uwagę na sytuację demograficzną. Liczba ludności Polski (głównie w wyniku działań zbrojnych, ale również przesiedleń i migracji) znacząco spadła. Przez kolejne dziesięć lat szybko wzrastał przyrost naturalny. Jednak lata sześćdziesiąte i siedemdziesiąte cechował ponowny spadek liczby urodzeń. Znaczne ograniczenie przyrostu naturalnego w drugiej połowie lat osiemdziesiątych wynikało już ze zmian sytuacji społecznej i materialnej polskich rodzin. Oznaczało to początek procesu starzenia się społeczeństwa, który w sposób bezpośredni oddziałuje na funkcjonowanie repartycyjnego systemu emerytalnego i jego dalszą ewolucję.

W drugiej połowie lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku bardzo wyraźnie dała się zauważyć dysproporcja pomiędzy osobami aktywnymi zawodowo i pobierającymi emerytury. Sytuacji nie poprawiały również nader często stosowane przywileje emerytalne, które były sposobem na poradzenie sobie z rosnącym bezrobociem (a przecież sztandarowym hasłem socjalistów było prawo do pracy i wspieranie pełnego zatrudnienia). Masowe przyznawanie uprawnień do świadczeń emerytalnych osobom, które nie osiągnęły jeszcze ustawowego wieku nadwyrężyło zasadę powszechności i pogłębiło dysproporcję między pracującymi i emerytami. Był to kolejny przejaw oddziaływania czynników politycznych na system emerytalny.

Repartycyjna metoda finansowania, która funkcjonowała do 1999 r. była mocno krytykowana, zarówno przez pracodawców obciążonych wysokimi składkami, jak i pracowników, z których nie wszyscy traktowani byli w sprawiedliwy sposób (zarzuty często dotyczyły nierówności w otrzymywaniu uprawnień do emerytury oraz braku ewidencji wpłaconych składek). Dodatkowo rosnąca liczba beneficjentów oznaczała coraz większe obciążenie, któremu należało sprostać, by zrealizować wszystkie ustawowe zobowiązania zabezpieczenia emerytalnego. To natomiast – w obliczu braku samowystarczalności finansowej FUS – oznaczało konieczność wysokich dopłat z budżetu państwa.

Przeprowadzona analiza pozwala stwierdzić, że przesłankami, które wpłynęły na konieczność zmiany repartycyjnego systemu emerytalnego, były czynniki demograficzne, związane z pogłębianiem się procesu starzenia się społeczeństwa. Z tego względu wzrosło bowiem obciążenie budżetu państwa kosztami comiesięcznych świadczeń emerytalnych. Zwiększały się również obawy o sytuację finansową FUS w przyszłości, bowiem według prognoz dysproporcja między osobami ubezpieczonymi a otrzymującymi świadczenie miała stopniowo wzrastać – zwłaszcza, że emerytura nadal traktowana była przez rządzących jako najlepszy sposób na redukcję bezrobocia. Z czynnikami demograficznymi

ściśle związane były uwarunkowania społeczne. W tym okresie bowiem, wraz ze wzrostem przedsiębiorczości, zaczęły się zmieniać priorytety Polaków. Powoli wśród ich aspiracji pozycję dominującą uzyskiwała sytuacja materialna, a myśli o założeniu rodziny były odsuwane w czasie.

Jednak równie ważną rolę w procesie decyzyjnym dotyczącym reformy emerytalnej z 1999 r. odegrały względy polityczne. Bardzo istotny był wpływ międzynarodowych organizacji finansowych, zwłaszcza Banku Światowego i Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Obie instytucje intensywnie wspierały wprowadzanie w państwach Europy Środkowo-Wschodniej filarowych systemów emerytalnych. Twórcy koncepcji wskazywali na konieczność podjęcia głębokich zmian systemu repartycyjnego – w obliczu kryzysu demograficznego i ogromnego wzrostu wydatków budżetu państwa na wypłatę świadczeń. Wśród politycznych uwarunkowań warto również wskazać na ówczesny kształt polskiej sceny politycznej. O ile bowiem przedstawiciele koalicji SLD-PSL, która utrzymywała się przy władzy do 1997 r. nie byli w pełni przekonani do założeń filarowej koncepcji systemu emerytalnego, tak podczas rządów AWS-UW, reforma mocno przyspieszyła. Już podczas kampanii ugrupowania te zapowiadały szybkie wdrożenie czterech ważnych reform, w tym zmian w ubezpieczeniu społecznym. I to za ich rządów udało się doprowadzić do końca prace nad wprowadzeniem w życie filarowego systemu emerytalnego. Jednak należy pamiętać, że całe społeczeństwo kuszone było kampanią reklamującą reformę emerytalną z 1999 r. jako sposób na dostatnie życie w okresie starości („emerytura pod palmami”). Zbudowano w ten sposób przekonanie o wysokich świadczeniach pochodzących z kapitałowej części systemu.

Kolejnym analizowanym czynnikiem były względy gospodarcze. Tutaj należy podkreślić, że najważniejszym uwarunkowaniem reformy z 1999 r. był rosnący wzrost obciążenia budżetu państwa wypłatą świadczeń. Poza omawianymi determinantami (sytuacja demograficzna, wzrost liczby świadczeniobiorców, liczne przypadki przechodzenia na wcześniejszą emeryturę), trzeba również wspomnieć o ekonomicznych konsekwencjach transformacji. Wśród skutków ubocznych nowej sytuacji gospodarczej było zubożenie części społeczeństwa, wysoka inflacja, wzrost bezrobocia i ogólny spadek liczby osób zatrudnionych. Konsekwencją tych procesów były również niższe wpływy do FUS, a następnie – niewystarczające środki na pokrycie wszystkich ustawowych zobowiązań. Stanowiło to mocny impuls skłaniający do reorganizacji ubezpieczenia społecznego w Polsce.

Kolejne większe zmiany systemu emerytalnego zostały sukcesywnie wprowadzane po 2011 r. Badania wskazały, że ich najważniejszym uwarunkowaniem była sytuacja demograficzna. To proces starzenia się polskiego społeczeństwa stał się bowiem przyczyną przyjęcia ustawy sukcesywnie wydłużającej okres aktywności zawodowej (do 67 lat dla obu płci).

Pochodną niekorzystnego trendu demograficznego i dysproporcji między liczbą osób pracujących a liczbą seniorów był zwiększający się deficyt środków FUS. Sytuacja finansowa funduszu emerytalnego wynikała wówczas również z funkcjonowania obowiązkowej, kapitałowej części systemu. Na konta OFE była bowiem przekazywana część składki ubezpieczonych, która pomniejszyła tym samym ilość środków, jakimi dysponował FUS. Jednocześnie państwowa gwarancja wypłaty świadczeń oznaczała, że wszelkie niedobory muszą być pokrywane z publicznych transferów. Kondycja finansowa FUS, ale i dalej – stan finansów państwa, były więc kolejnymi przesłankami do zmiany wieku emerytalnego.

W opinii autorki, w przypadku podwyższenia wieku emerytalnego trudno wskazać na polityczne uwarunkowanie tej reformy. Jest to bowiem zmiana wyjątkowo niepopularna społecznie, która na pewno nie przysporzyła jej twórcom poparcia. Jednakże na jej wprowadzenie niewątpliwie wpłynął przykład innych państw europejskich, a także zalecenia organizacji międzynarodowych co do kierunku radzenia sobie z kryzysem demograficznym – właśnie za pośrednictwem wydłużania aktywności zawodowej.

Jak wskazano w pracy, zmiany drugiego filara emerytalnego, czyli ograniczenie składki, wprowadzenie dobrowolności uczestnictwa, mechanizm tzw. suwaka, zostały uwarunkowane przede wszystkim okolicznościami gospodarczymi. Główną przyczyną tych reform była bowiem potrzeba zredukowania długu publicznego poprzez ograniczenie składki przekazywanej do OFE.

Można natomiast podsumować, że wszystkie reformy, które dotyczyły trzeciego filara emerytalnego, czyli dobrowolnych form oszczędzania na emeryturę mają swoje źródło przede wszystkim w uwarunkowaniach społecznych. Bowiem w czynnikach o charakterze społecznym należy upatrywać przyczyn mniejszej skłonności Polaków do nadobowiązkowego inwestowania środków na swoje przyszłe utrzymanie, czyli: braku wolnych środków, niepraktykowania podobnych zwyczajów, braku świadomości co do konieczności takiego zachowania. Należy zauważyć, że prognozy dotyczące wysokości przyszłych świadczeń emerytalnych są niepokojące. Stopa zastąpienia ostatniego wynagrodzenia może być bardzo niska. Dlatego, w opinii autorki, konieczne wydają się

wszelkie działania, które zachęcą Polaków do większej przezorności i zadbania o swoje zabezpieczenie materialne w przyszłości.

Należy zauważyć, że w pracy wykazano, że podczas reformy z 1999 r. oraz wdrażania wyższego wieku emerytalnego bardzo ważną okolicznością były międzynarodowe uwarunkowania polityczne oraz wpływ tendencji zauważalnych w innych krajach i opinii organizacji finansowych. Jednak obecnie – nowe reformy przywracające niższy wiek emerytalny stoją w opozycji do zmian podejmowanych przez inne państwa europejskie, a także do rekomendacji, które zalecane są przez instytucje międzynarodowe. Zmiana ta została nadto wprowadzona na przekór prognozom demograficznym, które wskazują na dalsze pogłębianie starzenia się polskiego społeczeństwa i zwiastują narastające problemy z wypłacalnością funduszu emerytalnego.

Jednak w rozprawie dowiedziono, że najnowszym reformom zabezpieczenia ryzyka starości trudno odmówić politycznej racjonalności, przynajmniej krótkofalowej. Obniżenie wieku uprawniającego do otrzymania emerytury (wprowadzone jako realizacja wcześniejszych obietnic wyborczych), dodatkowe świadczenie dla każdego emeryta, czy emerytura dla rodzica przynajmniej czwórki dzieci – wszystkie te zmiany były mocno wyczekiwane przez społeczeństwo i cieszyły się dużym poparciem. Dodatkowo należy zwrócić uwagę na termin wprowadzania zmian – przed zaplanowanymi wyborami do Parlamentu Europejskiego i krajowego (stąd też liczne komentarze o „kupowaniu głosów” przez partię rządzącą).

Nie można także wnioskować, że reforma skracająca okres aktywności zawodowej Polaków została uzasadniona względami ekonomicznymi. Choć polska gospodarka rozwija się, a prognozy są bardzo optymistyczne, to można zauważyć, że na rynku brakuje pracowników. Osób chętnych do pracy będzie w przyszłości coraz mniej. Część wolnych etatów zapełniana jest przez imigrantów, jednak to nie spełnia wszystkich oczekiwań pracodawców, którzy skarżą się na braki w kadrach. Obniżenie wieku emerytalnego nie wpłynie zatem pozytywnie na poprawę kondycji przedsiębiorstw działających w Polsce, sprawi bowiem, że pracowników będzie ubywać.

Inne uwarunkowania skłoniły natomiast to planowanej reformy OFE. Od czasu ograniczenia składki przekazywanej do drugiego filara i wprowadzenia dobrowolności uczestnictwa, ta forma oszczędzania na przyszłą emeryturę zaczęła tracić pierwotny cel swojego powstania. Środków w OFE było niewiele, zwłaszcza biorąc pod uwagę umorzenie nieaktywnej części funduszy i przekazanie ich równowartości do ZUS, a także powolne uszczuplanie funduszy poprzez mechanizm „suwaka bezpieczeństwa”. Zmiany dotyczące

większej swobody inwestowania aktywów członków OFE co prawda rozszerzyły wachlarz możliwych sposobów pomnażania kapitału, jednak mniejsze środki, jakie pozostawały do dyspozycji funduszy znacznie ograniczyły ich wpływy oraz szanse na zwiększenie świadczeń przyszłych emerytów. Należało więc w jakiś sposób rozwiązać tę kwestię, a więc wybrać drogę: albo rozszerzyć ponownie drugi filar, zmieniając zasady jego funkcjonowania, albo zlikwidować OFE. Na ten moment wybrana strategia przewiduje przekształcenie OFE w IKE. W opinii autorki, pomimo potrącenia podatku od przelewu środków, opcja ta wydaje się rozsądnym rozwiązaniem. Według założeń, środki zgromadzone na IKE będą prywatną własnością ubezpieczonego (choć to może zależeć w przyszłości od kolejnych decyzji politycznych). Można przyjąć, że rozwiązanie kwestii OFE uwarunkowane zostało okolicznościami gospodarczymi – zaniechanie przekazywania składek (nawet przy dobrowolnym uczestnictwie) ograniczy powiększanie długu publicznego. Będzie to również oznaczało, że cała składka ubezpieczonego będzie przekazywana do FUS (poprawi to zatem sytuację finansową, lecz jednocześnie zwiększy przyszłe zobowiązania). Dodatkowe środki pochodzące z podatku w wysokości 15 proc. kapitału mogą być też potraktowane jako pomoc dla budżetu państwa, a to natomiast należy rozpatrywać w kategoriach uwarunkowań politycznych. Nowe środki mogą posłużyć jako rezerwa finansowa dla wprowadzenia kolejnych reform i ewentualnie spełnienia obietnic wyborczych.

Wszelkie determinanty, które wpłynęły na ewolucję polskiego systemu emerytalnego oddziaływały z różną mocą na konieczność podjęcia zmian parametrycznych lub systemowych. Badanie wskazanych w niniejszej pracy okoliczności pozwala stwierdzić, że z biegiem lat coraz większe znaczenie należy przypisać demografii, czyli zwłaszcza pogłębiającemu się procesowi starzenia się społeczeństwa, który wpływa na relację między liczbą osób pracujących a liczbą beneficjentów systemu. W wyniku przeprowadzonej analizy uzyskano zatem weryfikację hipotezy przyjętej we Wstępie niniejszej pracy.

Rozważając uwarunkowania społeczne, można skonstatować natomiast, że były one jedną z najważniejszych okoliczności na początku procesu kształtowania się zabezpieczenia emerytalnego, zarówno w Europie, jak i w Polsce. Chodzi tu przede wszystkim o zmiany wzorca rodziny i zaniechanie pełnienia przez nie podstawowej funkcji – czyli opiekuńczej. Oznaczało to osłabienie pierwotnych, rodzinnych form wsparcia i *de facto* podkopanie podwalin do funkcjonowania naturalnego systemu emerytalnego. Oczywistym jest, że do społecznych uwarunkowań zarówno genezy jak i działania zabezpieczenia ryzyka starości należy zaliczyć potrzebę zapewnienia seniorom środków utrzymania. Społeczny wymiar

tęgo obowiązku jest jednoznaczny i widoczny zwłaszcza w odniesieniu do metody repartycyjnej, której funkcjonowanie opiera się na solidarności międzypokoleniowej (w przeciwieństwie do metody kapitałowej, która odznacza się większym indywidualizmem). Jednocześnie należy podkreślić, że dochód pochodzący ze świadczeń stanowi główne źródło utrzymania dla przeważającej większości emerytów. Dlatego istotność tego czynnika społecznego pozostaje niezmienna od momentu powstania pierwszych systemów zabezpieczenia społecznego.

Analiza przebiegu zmian pozwala stwierdzić, że zarówno podczas kreowania pierwszych systemów zabezpieczenia ryzyka starości, jak i podczas ich ewolucji, zasadniczą rolę odgrywają względy polityczne. Jeśli jednak w toku ich tworzenia chodziło głównie o wewnętrzne uwarunkowania o charakterze politycznym, tak obecnie – równie ważne są oddziaływania instytucji międzynarodowych. Wpływ czynników politycznych jest w Polsce na tyle silny, że – jak zauważono w pracy – przypisuje się im niekiedy rolę głównego czynnika sprawczego kolejnych reform systemu emerytalnego.

Podsumowując oddziaływanie czynników gospodarczych należy zauważyć dwie zależności. Wskaźniki ekonomiczne nie miały wpływu na genezę zabezpieczenia ryzyka starości, zwłaszcza biorąc pod uwagę sytuację demograficzną i liczbę osób, które wówczas dożywały wieku emerytalnego. Jednak obecnie ich znaczenie jest coraz większe. Kondycja gospodarcza państwa była jedną z ważniejszych przesłanek, która przesądziła o potrzebie zmiany repartycyjnego systemu emerytalnego w 1999. Ograniczenie długu publicznego było też uzasadnieniem dla wprowadzenia dłuższego okresu aktywności zawodowej Polaków.

W opinii autorki, należy się nadto spodziewać, że to właśnie względy ekonomiczne (sytuacja na rynku pracy oraz stan finansów państwa) w połączeniu z pogarszającą się demografią będą w przyszłości tymi czynnikami, które w głównej mierze przesądzą o konieczności wprowadzenia kolejnych reform systemu emerytalnego. Prognozy wskazują, że dalszemu pogłębieniu ulegnie dysproporcja między osobami pracującymi i emerytami. W tych okolicznościach zapewne okaże się konieczne podwyższenie wieku emerytalnego.

Kolejnym problemem, z jakim przyjdzie się zmierzyć (choć pewne kroki już zostały poczynione), będzie zwiększenie uczestnictwa w dobrowolnych formach oszczędzania na okres starości. Większość Polaków nie ma bowiem skłonności lub środków finansowych, aby oszczędzać z myślą o okresie starości, a jednocześnie badania wskazują, że przyszłe świadczenia emerytalne zastąpią ostatnie wynagrodzenie jedynie w niewielkim zakresie.

Dlatego w opinii autorki, konieczne będzie podjęcie działań w kierunku zwiększenia przezorności osób ubezpieczonych oraz motywacji do podjęcia odpowiedzialności za zapewnienie sobie dochodów na okres, w którym z naturalnych względów spadnie możliwość kontynuowania zatrudnienia. Zapewne będą także potrzebne działania, które zachęcą Polaków do dłuższej aktywności zawodowej przez wprowadzenie większej elastyczności czasu pracy i form zatrudnienia. Dodatkowym bodźcem powinna okazać się poprawa kondycji polskich przedsiębiorstw poprzez zwiększenie podaży pracy. Kolejną refleksją na temat sposobu zwiększenia popularności dobrowolnych form oszczędzania na emeryturę jest zapewnienie ubezpieczonym wyższych dochodów; lecz sposobem na to nie powinny się stać wyłącznie wyższe wynagrodzenia, lecz zmniejszenie obciążeń, zarówno po stronie pracowników, jak i pracodawców.

Jednakże niewielkie zmiany parametryczne mogą nie być wystarczające w obliczu szybko postępującego procesu starzenia się polskiego społeczeństwa. Należy bowiem mieć na uwadze, że proces reformowania systemów emerytalnych jest zjawiskiem nieustannym. Wciąż bowiem zmieniają się zarówno uwarunkowania społeczne i demograficzne, jak i sytuacja gospodarcza oraz międzynarodowe i krajowe okoliczności polityczne, które determinują koleje reformy. Dlatego prawdopodobnie w przyszłości konieczne będą głębokie zmiany o charakterze systemowym. Ich zasadniczym celem będzie obniżenie wysokich kosztów, jakie generuje funkcjonowanie systemu emerytalnego.

Z uwagi na to, że podjęte w ostatnich latach działania zmierzały najpierw do ograniczenia działania, a później do zlikwidowania OFE, można przypuszczać, że przyszłe zmiany nie będą oznaczały ponownego wprowadzenia części kapitałowej. Mogą one za to zmierzać do wprowadzenia w Polsce rozwiązań na kształt emerytury obywatelskiej. Składkę zastąpiłby zapewne odpowiedni podatek celowy. Jednak wówczas należałoby (zgodnie z zasadą zachowania praw nabytych) wdrożyć odpowiednie metody, które zapewnią dodatkowe korzyści dla osób ubezpieczonych i opłacających już składki w systemie repartycyjnym. W związku z zaniechaniem pobierania składek niezbędne bowiem okazałoby się wyrównanie (w wyższym świadczeniu) wcześniejszych, obowiązkowych wpłat do systemu emerytalnego.

Dokonując analizy ewolucji polskiego systemu emerytalnego oraz czynników, które uwarunkowały jego reformę na uwagę zasługuje fakt braku ciągłości wprowadzanych zmian. Rzeczywistość pokazała bowiem, że w zakresie kierunków kolejnych przekształceń brak było systematyczności, nie stanowiły one *continuum* (zresztą podobne spostrzeżenia można poczynić np. w odniesieniu do reform oświaty czy szkolnictwa wyższego w Polsce).

Być może ten brak jednokierunkowości w reformie wynika z politycznych motywacji wprowadzanych zmian. Kolejne rządy wskazywały bowiem na konieczność reorganizacji powszechnego systemu emerytalnego z uwagi na sytuację gospodarczą i demograficzną, jednak wdrażane reformy niejednokrotnie pozostawały ze sobą w sprzeczności.

Kolejnym spostrzeżeniem dotyczącym kosztów funkcjonowania zabezpieczenia ryzyka starości w Polsce oraz perspektywy jego reformy może być pilna potrzeba zmian w systemach branżowych. Świadczenia wypłacane górnikom, rolnikom, sędziom, prokuratorom, oraz przedstawicielom służb mundurowych stanowią bowiem zbyt duże obciążenie dla budżetu. Miliardy złotych każdego roku przeznaczają się na wypłaty dla osób, które nie opłacały składek w okresie aktywności zawodowej (z wyjątkiem rolników, jednak ich składki w przeważającej części opłacane są ze środków publicznych). Nagląca potrzeba zmian w tym zakresie pozostaje jednak niezauważona przez kolejne rządy (zapewne ze względów politycznych). W tym wypadku krótkoterminowe korzyści wyborcze przedkłada się nad długoterminową stabilność i bezpieczeństwo systemu emerytalnego.

Jednakże należy podkreślić, że efektywność zabezpieczenia emerytalnego zależy od wielu okoliczności. Jednocześnie nie istnieje taki system, który odpowiadałby wszystkim uwarunkowaniom i byłby odpowiedni w każdym czasie. Zmiany czynników społecznych, demograficznych i gospodarczych wpływają na jego funkcjonalność i bywa, że obniżają sprawność realizacji podstawowych zadań. Jednak proces reformy systemów emerytalnych jest działaniem wieloetapowym i złożonym, należy bowiem zadbać o zapewnienie wszystkim aktualnym i przyszłym beneficjentom adekwatnych świadczeń. Tymczasem analizowane w niniejszej pracy procesy, a wśród nich zwłaszcza tendencje demograficzne, skłaniają do refleksji nad efektywnością trwania systemu emerytalnego w obecnej postaci.

Bibliografia

Źródła:

13. *emerytura będzie wypłacana co roku*, <https://www.gosc.pl/doc/5381297.13-emerytura-bedzie-wypłacana-co-roku>, (dostęp: 17.04.2019).

500 plus dla emeryta, ale nie każdego. Rafalska: Dodatek będzie wypłacany w drugiej połowie 2018, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/emerytury-i-renty/artykuly/1068737,500-plus-dla-emerytow-dodatek-rafalska.html>, (dostęp: 15.03.2019).

Aktywność ekonomiczna ludności Polski III kwartał 2018 r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2019.

Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 1999 r., Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2000.

Arak P., Czerniak A., *Prognoza majątku – jak demografia zmieni aktywa Polaków*, http://www.politykainsight.pl/gospodarka/ryzykaitrendy2016/_resource/multimedium/20102540, (dostęp: 12.04.2019).

Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth, Nowy Jork 1994.

Bezpieczeństwo dzięki emeryturze. Raport na temat zakładów emerytalnych oraz sposobu wypłat emerytur z II filara, Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi, Warszawa 2002.

Bezpieczeństwo dzięki konkurencji. Ocena realizacji reformy emerytalnej – analiza II filara, Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi, Warszawa 2000.

Bezpieczeństwo dzięki różnorodności. Reforma systemu emerytalno-rentowego w Polsce, Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego, Raport nr 24, Warszawa, 1997.

Bezpieczeństwo dzięki zrównoważeniu, Ministerstw Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwo Finansów, Warszawa 2013.

Biała Księga, Plan na rzecz adekwatnych, bezpiecznych i stabilnych emerytur, Komisja Europejska, Bruksela 2012 r., COM (2012) 55 final.

Budżety gospodarstw domowych w 2017 r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2018.

Classification of funded pension schemes and impact on government finance, Komisja Europejska, Luksemburg 2004, s. 4-5, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5884325/KS-BE-04-002-EN.PDF/cfc8b5a-a45e-4444-b467-3d2e1cab8d7e>, (dostęp: 22.08.2018).

Cudzoziemcy w polskim systemie ubezpieczeń społecznych, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa 2019.

Część pieniędzy z OFE do ZUS. Fundusze będą dobrowolne, <https://www.forbes.pl/wiadomosci/tusk-ofe-beda-dobrowolne-a-czesc-ich-pieniedzy-trafi-do-zus/lgezq1h>, (dostęp: 09.03.2019).

Czy warto było zmieniać ustrój? Społeczna ocena przemian po 1989 roku, Centrum Badania Opinii Społecznej, „Komunikat z badań” nr 73/2013, Warszawa 2013.

Debata Komorowski kontra Kaczyński w TVP, <https://www.tvp.info/2036636/debata-komorowski-kontra-kaczynski-w-tvp>, (dostęp: 20.02.2019).

Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 940/2011/UE z dnia 14 września 2011 r.

w sprawie Europejskiego Roku Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej (2012). (Tekst mający znaczenie dla Europejskiego Obszaru Gospodarczego), Dz.U.UE L 246/5.

Dekret z dnia 29 września 1945 r. o uiszczaniu przez producentów całości składek na ubezpieczenie społeczne i na Fundusz Pracy, Dz.U. 1945 nr 43 poz. 240.

Dekret z dnia 18 czerwca 1951 r. o stosunku służbowym, uposażeniu i zaopatrzeniu emerytalnym pracowników Ministerstwa Kolei, Dz. U. 1951 r., nr 34, Poz. 261 i 262.

Dekret z dnia 25 czerwca 1954 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników oraz ich rodzin, Dz.U. 1954 nr 30 poz. 116.

Dochody i warunki życia ludności Polski – raport z badania EU-SILC 2017, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2018.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy, 2006/54/WE, Dz. U. UE L z dnia 26 lipca 2006 r., Nr 2004, poz. 23.

Dyrektywa Rady z dnia 19 grudnia 1978 r. w sprawie stopniowego wprowadzania w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, 79/7/EWG.

Emerytury i renty w 2010 r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2012.

Emerytury i renty w 2013 r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2014.

Emerytury i renty w 2017 r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2018.

Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, KOM(2010)2020 wersja ostateczna, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_pl, (dostęp: 1.03.2019).

Exposé premiera Donalda Tuska z 18 listopada 2011 r. – stenogram, <https://www.premier.gov.pl/realizacja-planow/expose-premiera-donald-tuska-stenogram.html>, (dostęp: 15.02.2019).

Frasyniuk-Pietrzyk M., *Wpływ kryzysu finansowego na zmiany w otwartych funduszach emerytalnych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska sectio H” 2011 VOL. XLV, 2, s. 311-321.

Głosowanie nr 3 na 11. posiedzeniu Sejmu, pkt 13. porz. dzien. *Rozpatrzenie obywatelskiego wniosku o przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego w sprawie o szczególnym znaczeniu dla państwa i obywateli dotyczącej powszechnego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn*, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=7&NrPosiedzenia=11&NrGlosowania=3>, (dostęp: 28.02.2019).

Głosowanie nr 14 na 14. posiedzeniu Sejmu dnia 11-05-2012 r. o godz. 09:38:11, Pkt 5. porz. dzien. *Sprawozdanie Komisji o projekcie ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw*, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=7&NrPosiedzenia=14&NrGlosowania=14>, (dostęp: 17.02.2019).

Głosowanie nr 11 na 79. posiedzeniu Sejmu z dnia 4 kwietnia 2019 r., Pkt 10. porz. dzien. *Sprawozdanie Komisji o rządowym projekcie ustawy o jednorazowym świadczeniu pieniężnym*

dla emerytów i rencistów w 2019 r., <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=8&NrPosiedzenia=79&NrGlosowania=11>, (dostęp: 05.04.2019).

Głowacz J. , *Stopy procentowe składek na ubezpieczenie społeczne - cz. I*, https://lexplay.pl/artukul/Prawo-Pracy/stopy_procentowe_skladek_na_ubezpieczenie_spoleczne_-_cz._i1, (dostęp: 11.09.2018).

Główne kierunki emigracji i imigracji w latach 1966–2014, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2014.

Informacja Ministra Zdrowia na temat wpływu zmian demograficznych i starzenia się społeczeństwa na organizację systemu ochrony zdrowia i Narodowy Program Zdrowia, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2016.

Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004-2017, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2018.

Informacja o sytuacji osób starszych na podstawie badań Głównego Urzędu Statystycznego, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2018.

Informacja o świadczeniach pieniężnych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych świadczeniach z zabezpieczenia społecznego: IV kwartał/okres I-XII 2014 r., IV kwartał/okres I-XII 2015 r., IV kwartał/okres I-XII 2016 r., IV kwartał/okres I-XII 2017 r., IV kwartał/okres I-XII 2018 r., Zakład Ubezpieczeń Społecznych, <http://www.zus.pl/baza-wiedzy/statystyka/kwartalne-informacje-o-swiadczeniach-pienieznych-z-fus-oraz-o-innych-swiadczeniach>, (dostęp: 25.05.2019).

Jarosław Kaczyński: *Obniżenie wieku emerytalnego w przyszłym roku*, <https://www.wnp.pl/parlamentarny/ludzie/jaroslaw-kaczynski-obnizenie-wieku-emerytalnego-w-przyszlym-roku,6246.html>, (dostęp: 12.03.2019).

Jest decyzja ws. OFE, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Jest-decyzja-ws-OFE-2929251.html>, (dostęp: 02.03.2019).

Karta Atlantycka, <https://polskiedzieje.pl/teksty-zrodlowe/karta-atlantycka.html>, (dostęp: 24.11.2017).

Karta Narodów Zjednoczonych, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1945.html>, (dostęp: 24.11.2017).

Kobiety w Polsce, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2007, https://stat.gov.pl/cps/rde/xbr/gus/Kobiety_w_Polsce.pdf, (dostęp: 23.02.2018).

Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wskaźnika rocznej waloryzacji, <https://stat.gov.pl/sygnalne/komunikaty-i-obwieszczenia/lista-komunikatow-i-obwieszczen/komunikat-w-sprawie-wskaznika-rocznej-waloryzacji,279,5.html?pdf=1>, (dostęp: 16.01.2019).

Komunikat Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 21 lutego 2004 r. w sprawie kwoty najniższej emerytury i renty, dodatku pielęgnacyjnego i dodatku dla sieroty zupełnej oraz kwot maksymalnych zmniejszeń emerytur i rent, M.P. 2004 nr 10 poz. 162.

Komunikat Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 15 lutego 2010 r. w sprawie kwoty najniższej emerytury i renty, dodatku pielęgnacyjnego i dodatku dla sieroty zupełnej oraz kwot maksymalnych zmniejszeń emerytur i rent, M.P. 2010 Nr 10, poz. 110.

Komunikat Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 16 lutego 2015 r. w sprawie kwoty najniższej emerytury i renty, dodatku pielęgnacyjnego i dodatku dla sierot zupełnych oraz kwot maksymalnych zmniejszeń emerytur i rent, M.P. poz. 213.

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., Dz.U. 1952 nr 33 poz. 232.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U.1997.78.483.

Konwencja nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dnia 28 czerwca 1952 r., Dz.U.2005, Nr 93, Poz. 775.

Koszty wypłat świadczeń z drugiego filara systemu emerytalnego, Urząd Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych, Warszawa 2005.

Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2018 r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2018.

Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2018 r. Stan w dniu 31 XII, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2019

Mały Rocznik Statystyczny 2000 r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2000.

Marks K., Engels F., *Manifest Partii Komunistycznej*, <https://www.marxists.org/polski/marks-engels/1848/manifest.htm>, (dostęp: 03.01.2019).

Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, Dz. U. z 1977 r., nr 38 poz. 169.

Migracje długookresowe ludności w latach 1989 – 2002, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2004.

Migracje zagraniczne ludności 2002, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2003.

Migracje zagraniczne ludności. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2013.

Monitoring Rynku Pracy - Informacja o rynku pracy w czwartym kwartale 2018 roku, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2019.

Niższy PIT, <https://www.gov.pl/web/finanse/nizszy-pit>, (dostęp: 30.04.2019).

Nowoczesna przeciwko "Emeryturze plus", <https://www.wnp.pl/parlamentarny/spoleczenstwo/nowoczesna-przeciwko-emeryturze-plus,38372.html>, (dostęp: 23.04.2019).

Obwieszczenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 grudnia 2017 r. w sprawie kwoty ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w roku 2018 oraz przyjętej do jej ustalenia kwoty prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia, M.P. 2017 poz. 1174.

Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 lipca 2009 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2010 r., M.P. 2009 nr 48 poz. 709.

Ocena sytuacji bytowej gospodarstw domowych w 1999 r. (w świetle wyników ankietowego badania warunków życia ludności), Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 1999.

O minimum socjalnym i minimum egzystencji, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, <https://www.ipiss.com.pl/?zaklady=minimum-socjalne-oraz-minimum-egzystencji>, (dostęp: 10.

02.2019).

Opinie o podnoszeniu wieku emerytalnego i zmianach w systemie emerytalnym, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2012, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2012/K_040_12.PDF, (dostęp: 12.01.2019).

Opinie o zmianach w systemie emerytalnym, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2012, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2012/K_077_12.PDF, (dostęp: 12.01.2019).

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lutego 1992 r., Sygn. akt K. 14/91.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 września 1993 r., sygn. akt K 17/92, OTK1986-1995/t4/1993/cz2/33; OTK 1993 cz. II s. 297-310.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 listopada 1996 r., sygn. akt K 7/95, OTK ZU Nr 6/1996.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 maja 1997, sygn. akt K 26/96, OTK ZU nr 2/1997, poz. 19.

Osoby powyżej 50. roku życia na rynku pracy w latach 2016-2017, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2018.

Oświadczenie Izby Gospodarczej Towarzystw Emerytalnych w związku z konferencją prasową premiera Donalda Tuska, 4 września 2013 r., <http://www.igte.pl/ekspertyza/20130904%20O%C5%9Bwiadczenie%20IGTE%20w%20zwi%C4%85zku%20z%20konferencj%C4%85%20prasow%C4%85%20Premiera%20Donalda%20Tuska.pdf>, (dostęp: 10.03.2019).

Piłka M., *Bronię projektu PSL. Postuluje on, aby wiek emerytalny kobiet był uzależniony od liczby urodzonych dzieci*, <https://wpolityce.pl/polityka/122751-bronie-projektu-psl-postuluje-on-aby-wiek-emerytalny-kobiet-byl-uzalezniiony-od-ilosci-urodzonych-dzieci>, (dostęp: 16.03.2019).

Podstawowe informacje o rozwoju demograficznym Polski do 2004 roku, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2005.

Podstawowe informacje o rozwoju demograficznym Polski do 2013 roku, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2014.

Podstawowe informacje o rozwoju demograficznym Polski do 2014 roku, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2015.

Podsumowanie: legalizacja pobytu w 2018 r., Urząd do Spraw Cudzoziemców, <https://udsc.gov.pl/podsumowanie-legalizacja-pobytu-w-2018-r>, (dostęp: 11.02.2019).

Polacy o dodatkowym oszczędzaniu na emeryturę, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2010.

Polacy o dodatkowym oszczędzaniu na emeryturę, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2017.

Polska 1989 – 2014, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2014.

Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa strategia rozwoju kraju, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2013.

Polska gospodarka z potencjałem na najszybszy wzrost w UE w perspektywie do 2050 r.,

<https://www.pwc.pl/pl/media/2017/2017-02-07-pwc-polska-2050-ceo-survey.html>, (dostęp: 09.04.2019).

Polska Fair Play. Program, https://polskafairplay.org/wp-content/uploads/2019/03/Broszura_SzostkaGwiazdowskiego.pdf, (dostęp: 23.04.2019).

PO: Pomysł na 13 emeryturę będzie lepiej dopracowany niż program 500+, <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1042286,po-pomysl-na-13-emeryture-bedzie-lepiej-dopracowany-niz-program-500.html>, (dostęp: 15.03.2019).

Popyt na pracę w 2017 roku, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2018.

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1948.html>, (dostęp: 24.11.2017).

Praca nierejestrowana w Polsce w 2017 r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2019.

Premier Mateusz Morawiecki: 100 proc. środków z OFE trafi na Indywidualne Konta Emerytalne Polaków, <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/premier-mateusz-morawiecki-100-proc-srodkow-z-ofe-trafi-na-indywidualne-konta.html>, (dostęp: 22.04.2019).

Prezes ZUS dla Faktu: Mniej osób przejdzie na emeryturę, https://www.fakt.pl/wydarzenia/polityka/polacy-wola-prace-od-emerytury/mqel37m?utm_source=www.fakt.pl_viasg_fakt&utm_medium=referal&utm_campaign=leo_automatic&srcc=ucs&utm_v=2#slajd-1, (dostęp: 15.03.2019).

Prezes ZUS: wpłynęło już 2 tys. wniosków o tzw. emerytury matczyne, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C411527%2Cprezes-zus-wplynelo-juz-2-tys-wnioskow-o-tzw-emerytury-matczyne.html>, (dostęp: 18.03.2019).

Prezydencka ustawa ws. obniżenia wieku emerytalnego uchwalona, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/art,409,prezydencka-ustawa-ws-obnizenia-wieku-emerytalnego-uchwalona.html>, (dostęp: 12.03.2019).

Private Pensions and Public Policy, Paryż 1992.

Prognoza gospodarstw domowych na lata 2016 – 2050, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2016.

Prognoza ludności na lata 2014 – 2050, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2014.

Program ogólnopolski AWS. Program regionu krakowskiego. Krakowska lista kandydatów, Kraków 1997.

Programy i projekty, <https://www.gov.pl/web/rodzina/programy-i-projekty?page=1>, (dostęp: 11.04.2019).

Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych, <https://stat.gov.pl/wyszukiwarka/szukaj.html#!/strona-1>, (dostęp: 12.10.2018).

Przeciętne dalsze trwanie życia w latach 1950 – 2016, Główny Urząd Statystyczny, <http://demografia.stat.gov.pl/bazademografia/TrwanieZycia.aspx>, (dostęp: 20.09.2018).

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w latach 1950-2017, Główny Urząd Statystyczny, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-zatrudnieni-wynagrodzenia-koszty-pracy/przecietne-miesieczne-wynagrodzenie-w-gospodarce-narodowej-w-latach-1950-2017,2,1.html>, (dostęp: 10.02.2019).

Przed obniżeniem wieku emerytalnego: jak zatrzymać Polaków na rynku pracy, Centrum Badania Opinii Społecznej, „Komunikat z badań” nr 67/2017, Warszawa 2017.

Przegląd funkcjonowania systemu emerytalnego wynikający z art. 32 ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwo Finansów, Warszawa 2013 r., Dz. U. z 2011 r. Nr 75, poz. 398, z późn. zm.

Przekształcenie OFE w prywatne Indywidualne Konta Emerytalne (IKE), https://www.premier.gov.pl/files/files/kprm_ofe-prezentacja_v6.pdf, (dostęp: 22.04.2019).

Przemówienie Podsekretarza Stanu Pełnomocnika Rządu do Spraw Reformy Zabezpieczenia Społecznego Jerzego Hausnera, Debata podczas 106 posiedzenia 2 kadencji Sejmu w dn. 08.05.1997, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata2.nsf/9a905bcb5531f478c125745f0037938e/f44f2d84c0e2a698c12574f0003892f3?OpenDocument>, (dostęp: 20.01.2019).

Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych 2013–2016, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2018.

Raport o rozwoju społecznym Polska 2000. Aneks statystyczny, Główny Urząd Statystyczny, <http://www.unic.un.org.pl/nhdr/2000/RAPORT16.PDF>, (dostęp: 20.10.2018).

Raport z przebiegu konsultacji projektu reformy ubezpieczeń społecznych opracowany dla Komitetu Społeczno-Politycznego Rady Ministrów, Warszawa 1995.

Roczne wskaźniki makroekonomiczne cz. III, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2018.

Roczne wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych od 1950 roku, Główny Urząd Statystyczny, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/wskazniki-cen/wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-pot-inflacja-roczne-wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych/>, (dostęp: 23.10.2018).

Rocznik demograficzny 2018, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2018.

Roczniki statystyczne 1991-2000, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/>, (dostęp: 15.02.2019).

Rocznik statystyczny Ubezpieczeń Społecznych. System pozarolniczy 1990 – 1995, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa 1997.

Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 lutego 2000 r. *zmieniającego rozporządzenie w sprawie najniższego wynagrodzenia za pracę pracowników*, Dz.U.00.13.174.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. *w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego* ERPER883/2004, Dz.U. L 166, 30.4.2004.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. *w sprawie wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego*, ERPER987/2009, Dz.U. L 284 z 30.10.2009.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 listopada 1927 r. *o ubezpieczeniu pracowników umysłowych*, Dz.U. 1927 nr 106 poz. 911.

Rozporządzenie Rady (EWG) NR 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. *w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących*

działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie, ERR1408/71, Dz. U. L 28, 30.1.1997.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 lutego 2000 r. *zmieniającego rozporządzenie w sprawie najniższego wynagrodzenia za pracę pracowników*, (Dz.U.00.13.174).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. *w sprawie wieku emerytalnego oraz wzrostu emerytur i rent inwalidzkich dla pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze*, Dz.U. 1983 nr 8 poz. 43.

Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 1990 roku *w sprawie wysokości i podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, zgłaszania do ubezpieczenia społecznego oraz rozliczania składek i świadczeń z ubezpieczenia społecznego* (Dz. U. nr 7, poz. 41 z późn. zm.).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 listopada 1997 r. *w sprawie Pełnomocnika Rządu do Spraw Reformy Zabezpieczenia Społecznego*, Dz.U. 1997 nr 141 poz. 946.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. *w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2005 r.*, Dz.U. 2004 nr 201 poz. 2062.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 września 2014 r. *w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2015 r.*, Dz.U. 2014 poz. 1220.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 września 2018 r. *w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2019 r.*, Dz.U. 2018 poz. 1794.

Rządowy projekt ustawy o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3157>.

Rząd przyjął projekt noweli, znoszącej limit wynagrodzeń z odprowadzania składki do ZUS, https://rf.gov.pl/orzecznictwo/zabezpieczenie-emerytalne/Rzad_przyjal_projekt_noweli_znoszacej_limit_wynagrodzen_z_odprowadzania_skladki_do_ZUS__22687, (dostęp: 24.04.2019).

Schetyna: nie będziemy podwyższać wieku emerytalnego, http://www.ryneksejora.pl/polityka_senioralna/104/schetyna_nie_bedziemy_podwyzszac_wieku_emerytalnego,10421.html, (dostęp: 11.04.2019).

Spółeczeństwo informacyjne w Polsce. Wyniki badań statystycznych z lat 2014–2018, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, Szczecin 2018.

Sprawozdanie roczne z działalności UdSC w zakresie zadań Departamentu Legalizacji Pobytu za rok 2017, Urząd do Spraw Cudzoziemców, <https://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-okresowe/raport-roczny-legalizacja-pobytu/2017-2/>, (dostęp: 11.02.2019).

Sprawozdanie stenograficzne z 14. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 11 maja 2012 r. (trzeci dzień obrad), Sejm Rzeczypospolitej Polskiej Kadencja VII, Warszawa 2012, http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter7.nsf/0/546487516A1EAE24C12579FB006AA0B9/%24File/14_c_ksiazka.pdf, (dostęp: 19.02.2019).

Sprawozdanie Stenograficzne z 79. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 3 kwietnia 2019 r. (pierwszy dzień obrad), Sejm Rzeczypospolitej Polskiej Kadencja VIII, http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/B3D3895AAD94DD82C12583D2000D6E50/%24File/79_a_ksiazka.pdf, (dostęp: 05.04.2019).

Sytuacja demograficzna Polski do 2017 r. Urodzenia i dzietność, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2018.

Sytuacja demograficzna Polski na tle Europy, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2017.

Sytuacja materialna i dochodowa gospodarstw domowych emerytów i rencistów oraz gospodarstw domowych mających w swoim składzie osoby starsze w wieku 60 lat lub więcej w 2016 r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2017.

Szydło: Gwarantowana emerytura dla matek, które urodziły i wychowały przynajmniej czwórkę dzieci, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/emerytury-i-renty/artykuly/1130545,gwarantowana-emerytura-minimalna-dla-matek.html>, (dostęp: 16.03.2019).

The World in 2050. The long view: how will the global economic order change by 2050?, <https://www.pwc.com/world2050>, (dostęp: 10.04.2019).

Trwanie życia w 2007 r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2008.

Tusk i Rostowski krytycznie o podniesieniu wieku emerytalnego, <https://www.gosc.pl/doc/1106724>. Tusk-i-Rostowski-KRYTYCZNIE-o-podniesieniu-wieku-emerytalnego, (dostęp: 19.02.2019).

Uchwała KK nr 26/2011 w sprawie referendum ogólnokrajowego dot. wieku emerytalnego, <http://www.solidarnosc.org.pl/dokumenty/biuro-prezydiu-kk/komisja-krajowa/item/7124-uchwala-kk-nr-26-2011-ws-referendum-ogolnokrajowego-dot-wieku-emerytalnego>, (dostęp: 28.02.2019).

Uchwała Rady Ministrów z dnia 30 listopada 1949 r. w sprawie szczególnych przywilejów dla górników w górnictwie węglowym, Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” 1949, nr A–100, poz. 1175.

Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 21 stycznia 2009 r., sygn. akt II PZP 13/08.

Ustawa budżetowa na 1999 r. z dnia 17 lutego 1999 r., Dz.U. 1999 nr 17 poz. 154.

Ustawa budżetowa na 2018 r. z dnia 11 stycznia 2018 r., Dz. U. z 2018 r. poz. 291.

Ustawa budżetowa na 2019 r. z dnia 16 stycznia 2019 r., Dz.U. 2019 poz. 198.

Ustawa Rządowa z dnia 3 maja 1791 r., <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/kpol/1791-r2.html>.

Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1921 nr 44 poz. 267.

Ustawa z dnia 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym, Dz. U.1933 nr 51 poz. 396.

Ustawa z dnia 20 lipca 1950 r. o Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, Dz. U. 1950 nr 36 poz. 333.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 1956 r. o prawach i obowiązkach nauczycieli, Dz. U. 1956 nr 12 poz. 63.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 1956 r. o warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, Dz.U. z 1956 r. Nr 12, poz. 61.

Ustawa z dnia 28 marca 1958 r. *o zmianie przepisów o rentach i zaopatrzeniach*, Dz. U. 1958 nr 21 poz. 93.

Ustawa z dnia 28 czerwca 1962 r. *o przejmowaniu niektórych nieruchomości rolnych w zagospodarowanie lub na własność Państwa oraz o zaopatrzeniu emerytalnym właścicieli tych nieruchomości*, Dz. U. 1962 Nr 38, poz. 166.

Ustawa z dnia 23 stycznia 1968 r. *o funduszu emerytalnym*, Dz. U. 1968 nr 3 poz. 7.

Ustawa z dnia 23 stycznia 1968 r. *o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin*, Dz. U. 1968 nr 3 poz. 6.

Ustawa z dnia 23 stycznia 1968 r. *o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym górników i ich rodzin* (Dz.U. 1968, nr 3, poz. 9).

Ustawa z dnia 23 stycznia 1968 r. *o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników kolejowych i ich rodzin* (Dz.U. 1968, nr 3, poz. 10).

Ustawa z dnia 23 stycznia 1968 r. *o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin* (Dz.U. 1968, nr 3, poz. 11).

Ustawa z dnia 24 stycznia 1968 r. *o rentach i innych świadczeniach dla rolników przekazujących nieruchomości rolne na własność Państwa*, Dz. U. 1968 Nr 3, poz. 15.

Ustawa z dnia 29 maja 1974 r. *o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność Państwa za rentę i spłaty pieniężne*, Dz. U. Nr 21, poz. 11.

Ustawa z dnia 29 maja 1974 r. *o zmianie niektórych przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym*, Dz.U. 1975 nr 21 poz. 116.

Ustawa z dnia 31 marca 1977 r. *o dalszym zwiększeniu emerytur i rent oraz o zmianie niektórych przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym*, Dz.U. 1977 nr 11 poz. 43.

Ustawa z 27 października 1977 r. *o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin*, Dz.U. 1977 nr 32 poz. 140.

Ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. *o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin*, Dz.U. 1982 nr 40 poz. 268.

Ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. *o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin*, Dz.U. 1982 nr 40 poz. 267.

Ustawa z dnia 25 listopada 1986 r. *o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych*, Dz.U. 1986 nr 42 poz. 202.

Ustawa z dnia 14 grudnia 1990 r. *o rewaloryzacji emerytur i rent dla osób, które ukończyły 80 lat, oraz o zmianie niektórych przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym*, Dz.U.90.92.540.

Ustawa z dnia 24 maja 1990 r. *o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin oraz ustawy o zmianie niektórych przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym*, Dz.U. 1990 Nr 66 poz. 390.

Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. *o ubezpieczeniu społecznym rolników*, Dz.U. 1991 Nr 7 poz. 24.

Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. *o podatku dochodowym od osób fizycznych*, Dz. U. 1991 Nr 80 poz. 350.

Ustawa z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. 1991 nr 104 poz. 450.

Ustawa z 7 stycznia 1993 o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, Dz.U. z 1993 r. Nr 17, poz. 78.

Ustawa z dnia 25 października 1996 r. o waloryzacji emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. 1996 nr 136 poz. 636.

Ustawa z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym, Dz. U. Nr 28, poz. 153.

Ustawa z dnia 25 czerwca 1997 r. o wykorzystaniu wpływów z prywatyzacji części mienia Skarbu Państwa na cele związane z reformą systemu ubezpieczeń społecznych, Dz.U. 1997 nr 106 poz. 673.

Ustawa z dnia 28 lipca 1997 r. o funduszach inwestycyjnych, Dz. U. Nr 139, poz. 933.

Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o pracowniczych programach emerytalnych, Dz. U. Nr 139, poz. 932.

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

Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o funduszach przemysłowych i ich prywatyzacji w związku z reformą ubezpieczeń społecznych, Dz. U. Nr 141, poz. 945.

Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz.U.2017.1778.

Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dz.U. 1998 nr 162 poz. 1118.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2003 r. o zmianie ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych oraz innych ustaw, Dz.U. 2003 nr 170 poz. 1651.

Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, Dz.U. 2003 nr 228 poz. 2255.

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o indywidualnych kontach emerytalnych oraz indywidualnych kontach zabezpieczenia emerytalnego, Dz. U. 2004 nr 116 poz. 1205.

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. 2004 Nr 64, poz. 593.

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. 2004 nr 99 poz. 1001.

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

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

Ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2012 poz. 637.

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

Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2017 poz. 38.

Ustawa z dnia 15 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw.

Ustawa z dnia 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych, Dz.U. 2018 nr 69 poz. 2215.

Ustawa z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2019 r. poz. 39.

Ustawa z dnia 18 lutego 2019 r. o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym, Dz.U. 2019 poz. 303, art. 2 pkt 9.

Uścińska G., *Prezes ZUS: korzystanie z doradców wpłynęło na decyzje o przejściu na emeryturę*, http://www.rynekseniora.pl/finanse/110/prezes_zus_korzystanie_z_doradcow_wplynelo_na_decyzje_o_przejsciu_na_emeryture,9745.html, (dostęp: 01.02.2019).

Uzasadnienie prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z FUS, druk nr 62, s. 24, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/405EDB9FB30649B7C1257F0F00419C01/%24File/62.pdf>, (dostęp: 17.03.2019).

Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, Druk sejmowy nr 329.

Warunki mieszkaniowe w Polsce w 2017 r. Stan w dniu 31 grudnia 2017 r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2018.

WHO methods and data sources for global causes of death 2000-2011, World Health Organization, http://www.who.int/healthinfo/statistics/GHE_TR2013-3_COD_Methods_Final.pdf, (dostęp: 28.04.2018).

Wiedza i postawy wobec ubezpieczeń społecznych. Raport z badań, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa 2016 r.

Wpływ reformy OFE na oszczędzanie w III filarze, Warszawa 2015, Centrum Badania Opinii Społecznej.

Wpływ reformy OFE na polski rynek kapitałowy, Analiza Stowarzyszenia Emitentów Giełdowych, Warszawa 2014.

Wypowiedź posła Andrzeja Romanka, posła Tomasza Makowskiego, w: *Debata polityczna Jedyńki - zmiany w OFE w dniu 10 września 2013 r.*, Polskie Radio, <https://www.polskieradio.pl/13/53/Artykul/929420,Debata-polityczna-Jedyńki-zmiany-w-OFE>, (dostęp: 01.03.2019).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2010 r., sygn. akt K 63/07, sentencja została ogłoszona dnia 29 lipca 2010 r. w Dz. U. Nr 137, poz. 925.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 listopada 2018 r., sygn. akt Kp 1/18, Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” 2018 poz. 1103.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 21 grudnia 2011 r., Sygn. akt C-271/09.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 stycznia 2002 r., sygn. akt II UKN 58/01.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 października 2010 r., II UK 103/10.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 października 2010 r., II UK 103/10, OSNP 2012/1-2/22, LEX nr 1001293, OSP 2012/7-8/69.

Wyrok Sądu Rejonowego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 14 marca 2017 r., VII K 434/16.

Wystąpienie posel Ewy Tomaszewskiej, posła Macieja Manickiego, posła Stanisława Brzózki, 3 kadencja, 28 posiedzenie, 1 dzień (16.09.1998), 2 punkt porządku dziennego: Sprawozdanie Komisji Nadzwyczajnej o rządowym projekcie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (druki nr 338 i 583), <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata3.nsf>, (dostęp: 18.01.2019).

Wytyczne dotyczące założeń makroekonomicznych na potrzeby wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego, Ministerstwo Rozwoju i Finansów, Warszawa 2016, <http://www.zielonagora.rio.gov.pl/esi-admin/upload/2016-10-wytyczne-do-za-c5-82.pdf>, (dostęp: 12.04.2019).

Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Polski na 2017 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2017 r., Bruksela, dnia 22.5.2017 r.COM(2017) 520 final.

Załącznik do komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 24 marca 2017 r. w sprawie tablicy średniego dalszego trwania życia kobiet i mężczyzn, Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” 2017 poz. 292.

Załącznik do Komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 25 marca 2019 r. w sprawie tablicy średniego dalszego trwania życia kobiet i mężczyzn, Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” 2019 poz. 279.

Załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 1956 r. w sprawie zaliczenia pracowników do kategorii zatrudnienia, Dz.U. 1956 nr 39 poz. 176.

„Zaufanie będzie mottem całej naszej kadencji” – obiecywał premier Donald Tusk w expose z 2007 r. Jak zrealizował tę deklarację?, <https://wpolityce.pl/polityka/150923-zaufanie-bedzie-mottem-calej-naszej-kadencji-obeicywal-premier-donald-tusk-w-expose-z-2007-r-jak-zrealizowal-te-deklaracje>, (dostęp: 19.02.2019).

Zgony według przyczyn określanych jako "garbage codes" według województw, /obszary-tematyczne/ludnosc/statystyka-przyczyn-zgonow/zgony-wedlug-przyczyn-okreslanych-jako-garbage-codes,3,1.html, (dostęp: 10.01.2019).

Zielona Księga Komisji Europejskiej na rzecz adekwatnych, stabilnych i bezpiecznych systemów emerytalnych w Europie, Bruksela 2010 r., KOM(2010)365 wersja ostateczna.

Zielona Księga, Przegląd Emerytalny. Bezpieczeństwo dzięki odpowiedzialności 2016, Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

ZUS rezygnuje z dotacji, <http://www.zus.pl/o-zus/aktualnosci/-/publisher/aktualnosc/1/zus-rezygnuje-z-dotacji/1814158>, (dostęp: 10.02.2019).

Opracowania:

Adamski A., *Rodzina. Wymiar społeczno-kulturowy*, Kraków 2002.

Andrzejczuk R., *Ewolucja treści praw człowieka*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2002 nr 4, t. IV, s. 219-241.

Baier S. (Österreich), Liminski J. (Deutschland), *Armutsfalle Familie, Warum Kinder die Gesellschaft reich und ihre Eltern arm machen*, „Die Tagespost”, Korht. Wochenzeitung für Politik Gesellschaft und Kultur, 18.01.2018 r., nr 3.

Balcerowicz L., *800 dni. Szok kontrolowany*, Warszawa 1992.

Balcerowicz L., *Socjalizm. Kapitalizm. Transformacja. Szkice z przełomu epok. Część pierwsza*, Warszawa 1997.

Balicki J., *Uwarunkowania i skutki kryzysu demograficznego w Polsce*, „Teologia i moralność” 2010 t. 7, 2010, s. 17-32.

Banaszak B., *Prawa jednostki i systemy ich ochrony*, Wrocław 1995.

Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 446.

Banaszak B., Preisner A., *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002.

Barr N., *Ekonomika polityki społecznej*, Poznań 1993.

Barr N., *Państwo dobrobytu jako skarbonka. Informacja, ryzyko, niepewność a rola państwa*, Warszawa 2010.

Barr N., Diamond P., *Reformy systemu emerytalnego. Krótki przewodnik*, Warszawa 2014.

Beskid L., *Analiza skali, dynamiki i społecznego rozkładu procesów pauperyzacji i marginalizacji*, Warszawa 1999.

Bitner M., Otto W., Radzikowski M., Wojciechowski W., *Obniżenie wieku emerytalnego. Ocena skutków regulacji (OSR) wprowadzenia w życie prezydenckiego projektu ustawy*, Warszawa 2016, <https://tep.org.pl/wp-content/uploads/OSR-obni%C5%BCenia-wieku-emerytalnego-TEP-i-WiseEuropa.pdf>, (dostęp: 14.03.2019).

Bobrowska A., Piasecka A., *Rola państwa w systemie emerytalnym*, w: D. Kopycińska (red.), *Regulacyjna rola państwa we współczesnej gospodarce*, Szczecin 2006, s. 165-172.

Bornstein-Łychowska M., *Polityka społeczna państwa polskiego 1918-1935*, Warszawa 1935.

Bugaj R., *Wyplatywanie ubezpieczeń społecznych z OFE*, <https://www.rp.pl/artykul/604304-Bugaj--Wyplatywanie-ubezpieczen-spoecznych-z-OFE.html>, (dostęp: 11.01.2019).

Chłopecki A., *Własność środków w OFE*, Warszawa 2013.

Chybalski F. *System emerytalny: definicje, cele, klasyfikacje*, w: F. Chybalski (red.), *Adekwatność dochodowa, efektywność i redystrybucja w systemach emerytalnych. Ujęcie teoretyczne, metodyczne i empiryczne*, Warszawa 2016, s. 13-21.

- Czekanowski P., *Rodzina osób starszych i osoby starsze w rodzinie*, Gdańsk 2002.
- Czerniak A., Michalik M., *Systemy emerytalne na świecie. Rekomendacje dla pracowniczych planów kapitałowych w Polsce*, https://www.politykainsight.pl/en/_resource/multimedium/20147445, (dostęp: 17.01.2019).
- Chłodziński M., *Skąd się wzięła w Polsce reforma emerytalna?*, <https://fundacjarepublikanska.org/2013/08/skad-sie-wziela-w-polsce-reforma-emerytalna/>, (dostęp: 20.01.2019).
- Chłoń A., Góra M., Rutkowski M., *Shaping pension reform in Poland: Security Through Diversity*, „Social Protection Discussion Paper Series” 1999 nr 9923, Bank Światowy, s. 1-86.
- Chłoń-Domińczak A., Góra M., Rutecka J., *System emerytalny w kontekście finansów publicznych*, <http://www.igte.pl/ekspertyza/System%20emerytalny%20w%20kontekscie%20finansow%20publicznych%20-%20raport%20Polish%20Pension%20Group%20SGH.pdf>, (dostęp: 22.08.2018).
- Czepulis-Rutkowska Z., *Przeobrażenia systemu emerytalnego w Wielkiej Brytanii*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2014 nr 6, s. 13-18.
- Czepulis-Rutkowska Z., *Systemy emerytalne a poziom zabezpieczenia materialnego emerytów*, Warszawa 2000.
- De Beauvoir S., *The Coming of Age*, New York 1996.
- De facto jest to śmierć OFE?*, <https://biznes.interia.pl/raport/OFE/news/de-facto-jest-to-smierc-ofe,1947026>, (dostęp: 12.03.2019).
- Deniszczuk L., *Zróżnicowanie dochodów i konsumpcji w Polsce w latach dziewięćdziesiątych. Przejawy – tendencje zmian – przyczyny*, w: T. Kowalik (red.), *Nierówni i równiejsi*, Warszawa 2002, s. 90-135.
- Derdziuk Z., *Zakład Ubezpieczeń Społecznych – 80 lat ciągłości ubezpieczeń społecznych*, w: K. W. Frieske, E. Przychodaj, *Ubezpieczenia społeczne w procesie zmian. 80 lat Zakładu Ubezpieczeń Społecznych*, Warszawa 2014, s. 19-26.
- Dodatkowa emerytura liczona proporcjonalnie. Dla niektórych*, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/emerytury-i-renty/artykuly/1402309,minimalna-emerytura-emeryci-i-rencisci.html>, (dostęp: 26.03.2019).
- Dryszel A., *Emerytalne oszustwo*, <https://www.tygodnikprzeklad.pl/emerytalne-oszustwo/>, (dostęp: 19.01.2019).
- Dubel L., Korybski A., Markwart Z., *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, Kraków 2002.
- Dudek A., *Historia polityczna Polski 1989-2012*, Kraków 2013.
- Duszczyk M., Lesińska M., Matuszczyk K., *Upolitycznienie kwestii demograficznej (starzenia się ludności) w Polsce*, Ośrodek badań nad migracjami, Warszawa 2015.
- Dybał M., *Finansowanie okresu przejściowego w systemie emerytalnym*, „Optimum. Studia

ekonomiczne”, 2014 nr 1, s. 58-70.

Dybał M., *Reformy systemów emerytalnych*, „Zarządzanie i finanse” 2013 nr 5 t. 2, s. 289-303.

Dylus A., *Kryzys społecznej gospodarki rynkowej w kontekście procesów globalizacji*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym” 2011 t. 14 nr 1, s. 33-38.

Dylus A., *Polska droga do kapitalizmu*, w: P. Morciniec (red.), *Ad libertatem in veritate. Księga pamiątkowa dedykowana księdzu profesorowi Alojzemu Marcolowi*, Opole 1996, s. 439-453.

A. Dylus, *Przejawy dyskryminacji seniorów w życiu zawodowym*, w: P. Broda-Wysocki, A. Dylus, M. Pawlus, *Dyskryminacja seniorów w Polsce*, Warszawa 2016, s. 55-72.

Dylus A., *Reforma państwa społecznego. Przebudowa strukturalna i przemiana mentalno-moralna*, w: F. Kampka, C. Ritter (red.), *Jan Paweł II, „Centesimus annus”*. Tekst i komentarze, Lublin 1998, s. 173-191.

Dylus A., *Zmienność i ciągłość. Polskie transformacje ustrojowe w horyzoncie etycznym*, Warszawa 1997.

Dziewięcka-Bokun L., *Bezpieczeństwo socjalne jako podstawa pokoju społecznego*, w: L. Frąckiewicz (red.), *Bezpieczeństwo socjalne*, Katowice 2003, s. 131-144.

Dziewięcka-Bokun L., *O roli polityki społecznej państwa w okresie transformacji postsocjalistycznej*, „Acta Scientifica Academiae Ostroviensis” 2004 nr 17, s. 16-28.

Dziewięcka-Bokun L., *Systemowe determinanty polityki społecznej*, Wrocław 2000.

Gawryszewski A., *Ludność Polski w XX w.*, Warszawa 2005.

Gąsior M., *Kolejny pomysł PSL na emerytury. 30 tysięcy złotych dopłaty za każde dziecko*, <https://natemat.pl/4555,kolejny-pomysl-psl-na-emerytury-30-tysiecy-zlotych-doplatty-za-kazde-dziecko>, (dostęp: 16.03.2019).

Geisen T., *Państwo socjalne w okresie modernizmu. O powstaniu systemów zabezpieczenia społecznego w Europie*, w: K. Kraus, T. Geisen (red.), *Państwo socjalne w Europie. Historia – Rozwój – Perspektywy*, Toruń 2005, s. 28-49.

Gliksman I., *Podstawy ideowe polskich ubezpieczeń społecznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1934 zeszyt 2, s. 109-124.

Golinowska S., *Ewolucja i kierunki reform bazowych systemów emerytalno-rentowych w świecie*, w: S. Golinowska (red.), *Bazowe systemy emerytalno-rentowe w świecie*, tom I, Warszawa 1993, s. 12-24.

Golinowska S., Holzer J., Szwarz H., Pędich W., *Starzenie się i starość: pojęcia, tendencje, cechy i struktury*, w: S. Golinowska (red.), *Ku godnej aktywnej starości. Raport o rozwoju społecznym*, Warszawa 1999, s. 4-16.

Golinowska S., *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej. Studium ekonomiczne*, Warszawa 1994.

Golinowska S., *Przyszłość państwa opiekuńczego i systemu zabezpieczenia społecznego*, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/kierunki/golinowska.pd>.

Golinowska S., *System emerytur ustawowych w Niemczech*, w: S. Golinowska (red.), *Bazowe systemy emerytalno-rentowe w świecie*, t. 1, Warszawa 1993, s. 40-52.

Golinowska S., *Wdrażanie nowego systemu emerytalnego*, w: L. Kolarska-Bobińska (red.), *Cztery reformy. Od koncepcji do realizacji*, Warszawa 2000, s. 75-96.

Góra M., *Czy realizacja celów społecznych musi być obciążeniem dla gospodarki? Uwagi o reformie ubezpieczeń społecznych*, w: L. Kolarska-Bobińska (red.), *Cztery reformy. Od koncepcji do realizacji*, Warszawa 2000, s. 127-137.

Góra M., *Inne spojrzenie na podstawowe zagadnienia ekonomii emerytalnej*, „*Ekonomista*” 2003 nr 4, s. 479-500.

Góra M., *Jeszcze raz o „Bezpieczeństwie dzięki różnorodności”*, Zeszyty Forum Obywatelskiego Rozwoju, Warszawa 2009, http://www.pte.pl/pliki/2/12/25.03.10_Zeszyt_Integralny_charakter_systemu_emerytalnego_w_Polsce_Gora.pdf, (dostęp: 25.05.2018).

Góra M., *Koszty, oszczędności oraz efekty zewnętrzne związane z wprowadzeniem nowego systemu emerytalnego*, „Zeszyty BRE Bank – CASE” 2001 nr 57, s. 7-36.

Góra M., *System emerytalny*, Warszawa 2003.

Gwiazdowski o reformie emerytalnej Morawieckiego: najważniejsze to zrobić porządek z ZUS-em, <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artkul/robert-gwiazdowski-reforma-emerytalna-mateusz,234,0,2387434.html>, (dostęp: 23.04.2019).

Gwiazdowski R., *Emerytalna katastrofa i jak się chronić przed jej skutkami*, Warszawa 2012.

Gwiazdowski R., *Mocne i słabe strony kapitałowego systemu emerytalnego*, w: M. Żukowski (red.), *Systemy ubezpieczeń społecznych – między solidaryzmem a indywidualizmem*, Warszawa – Lublin 2014, s. 171-190.

Hrynkiewicz J., *Wpływ zmian w polityce społecznej w Polsce na relacje między pokoleniami*, w: P. Szukalski (red.), *Starzenie się ludności a solidarność międzypokoleniowa*, Łódź 2014, s. 13-30.

Inglot T., *Welfare states w Europie Środkowo-Wschodniej w latach 1919-2004*, Warszawa 2010.

Jan Paweł II, *Encyklika „Sollicitudo rei socialis”*, Watykan 1987.

Jan Paweł II, *Encyklika „Centesimus annus”*, Watykan 1991.

Jarmołowicz W., Piątek D., *Polska transformacja gospodarcza. Przesłanki – przebieg – rezultaty*, https://owe.pte.pl/upload/files/ksiazki/05_Jarmolowicz%2C%20Piatek.pdf, (dostęp: 26.10.2018).

Jarosz D., *Emeryci w przestrzeni społecznej Polski gomulłowskiej*, „*Studia i materiały*” 2013 nr 11, s. 67-92.

- Jedynak T., *Ryzyko starości a dodatkowy system emerytalny w Polsce*, „Zeszyty naukowe” 2016 nr 8(956), s. 5-22.
- Jędrasik-Jankowska I., *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2014.
- Jędrasik-Jankowska I., *Ubezpieczenie emerytalne. Trzy filary*, Warszawa 2001.
- Jędrasik-Jankowska I., *Ubezpieczenie społeczne, t. 1: Część ogólna*, Warszawa 2003.
- Jędrasik-Jankowska I., *Ubezpieczenie społeczne, t. 2: Ubezpieczenie rentowe, ubezpieczenie emerytalne*, Warszawa 2003.
- Jodkowska L., *Państwo opiekuńcze w Polsce i w Niemczech*, Warszawa 2009.
- Johnson P., Rake K., *Brytyjski system emerytalny*, w: *Systemy i reformy emerytalne. Wielka Brytania, Szwecja, Włochy, Węgry i Polska, Raport końcowy projektu Phare ACE Programme 195 nr P95-2139-R*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1997.
- Jończyk J., *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2006.
- Jończyk J., *Sposób i miara zabezpieczenia społecznego*, „Państwo i Prawo” 2011 nr 10, s. 5-18.
- Jurczyk T., *Geneza rozwoju praw człowieka*, „Homines Hominibus” 2009 nr 1, s. 29-44.
- Kaczyńska E., Piesowicz K., *Wykłady z powszechnej historii gospodarczej (od schyłku średniowiecza do I wojny światowej)*, Warszawa 1997.
- Kalina-Prasznic U., *O reformowaniu systemu emerytalnego*, „Acta Universitatis Lodziensis” 2001 t. 154, s. 41-47.
- Kalina-Prasznic U., *Spoleczne zabezpieczenie emerytalne pracowników – między prawem a rynkiem*, Warszawa 2012.
- Karkowska M., *Starość w perspektywie socjologów. Spojrzenie z końca XX i początku XXI wieku*, w: A. Janiak-Jasińska, K. Sierakowska, A. Szwarc (red.), *Ludzie starzy i starość na ziemiach polskich od XVIII do XXI wieku (na tle porównawczym)*, t. 1, Warszawa 2016, s. 51-62.
- Kelly P., *Liberalizm*, Warszawa 2007.
- Kirkwood T. B., *Human Senescence*, „BioEssay” 1996 nr 18, s. 1009-1016.
- B. Kłos, *Europejskie systemy emerytalne – stan i perspektywy*, „Analizy” 2011 nr 5 (49), s. 1-14.
- Kłos B., *Wiek emerytalny kobiet i mężczyzn*, „Infos” 2008 nr 3, s. 1-4.
- Kokoszkiwicz A., *Opieka społeczna jako zadanie państwa. Studium teoretycznoprawne*, Lublin 2015.
- Kołodko G. W., *Transformacja polskiej gospodarki. Sukces czy porażka?*, Warszawa 1992.

- Kołosowska B., *Skutki finansowe reformy systemu emerytalnego w Polsce*, Toruń 2004.
- Kowalik T., *Sprawiedliwość społeczna a nowy ład społeczny*, http://www.pte.pl/pliki/2/12/TryKonTK610_03.08.2010.pdf, (dostęp: 08.08.2018).
- Koral J., *Główne założenia reformy systemu zabezpieczeń społecznych*, w: L. Kolarska-Bobińska (red.), *Cztery reformy. Od koncepcji do realizacji*, Warszawa 2000, s. 71-74.
- Kościelecki L., Stańczyk K., Tomczyk M., *Rola państwa w gospodarce rynkowej. Finansowanie wydatków obronnych*, „Inżynieria Bezpieczeństwa Obiektów Antropogenicznych” 2015 nr 1, s. 22-28.
- Książkowski M., *Półwiecze polityki społecznej w Polsce. Od quasi monopolu państwa do paternalistyczno-rynkowej hybrydy*, w: A. Rączaszek (red.), *60 lat polityki społecznej w Polsce*, Katowice 2006, str. 107-119.
- Książkowski M., *Systemy zabezpieczenia społecznego w krajach nordyckich*, Warszawa 1988.
- Książkowski M., *Zaopatrzenie emerytalno-rentowe na przykładzie wybranych krajów wysoko rozwiniętych*, Warszawa 1987.
- Kwak A., *Rodzina w dobie przemian. Małżeństwo i kohabitacja*, Warszawa 2005.
- Lejk-Kępka A., *Zasady przyznawania emerytur rolniczych oraz ustalania wysokości tych świadczeń. Krótki rys historyczny*, „Ubezpieczenia w rolnictwie. Materiały i studia”, 2002 nr 4, s. 5-31.
- Leszczyński A., *Prywatne czy państwowe – i tak wszyscy jedziemy na tym samym wózku*, http://wyborcza.pl/1,76842,9057369,Leszczyński_Prywatne_czy_panstwowe__i_tak_wszyscy.html#ixzz1DO5tEz4T, (dostęp: 09.01.2019).
- Leszczyński M., *Bezpieczeństwo społeczne Polaków wobec wyzwań XXI wieku*, Warszawa 2011.
- Ludwikowski R., Woleński J., *J. S. Mill*, Warszawa 1979.
- Łaszek A, Samoń D., Tatała M., *Opinia Forum Obywatelskiego Rozwoju nt. Projektu Ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych z dnia 10 października 2013 r.*, Warszawa 2013.
- Łyskawa K., *Dochody osób w starszym wieku a zarządzanie ryzykiem starości*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny” 1999 z. 1, s. 183-198.
- Makarzec P., *Europejskie systemy zabezpieczenia społecznego na przykładzie Austrii, Belgii i Wielkiej Brytanii*, „Zeszyty Naukowe WSEI” seria: Administracja 2015 nr 1, s. 41–62.
- Makarzec P., *Ubezpieczenia społeczne w Polsce Ludowej*, „Zeszyty Naukowe WSEI” seria: Administracja, 2013 nr 1, s. 103-115.
- Michalewski A., *Ekonomia dobrobytu. Prezentacja i próba analizy*, Warszawa 1972.
- Mikuła E., *Społeczny wymiar transformacji*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2004 nr 4, s. 261-274.
- Milczarski R., *Historia i współczesność praw człowieka*, w: A. Wancierz-Gluza (red.), *Historia a*

- prawa człowieka. *Podręcznik*, Warszawa 2013, s. 11-30.
- Miszalska A., *Reakcje społeczne na przemiany ustrojowe. Postawy, zachowania i samopoczucie Polaków w początkach lat dziewięćdziesiątych*, Łódź 1996.
- Modliński E., *Podstawowe zagadnienia prawne ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1968.
- Mróz T., *Uwarunkowania systemu opieki zdrowotnej w Polsce. Aspekty prawne i socjologiczne*, Białystok 2012.
- Muszalski W., *Ubezpieczenie społeczne*, Warszawa 2004.
- Muszalski W., *Ubezpieczenie społeczne. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2006.
- Muszalski W., *Zatrudnienie a ubezpieczenie społeczne*, Warszawa 1992.
- Orenstein M.A., *Rentenprivatisierung in der Krise: Tod oder Wiedergeburt eines globalen strategischen Trends?*, „Internationale Revue fuer Soziale Sicherheit”, 2011 nr 64, s. 71–87.
- Oręziak L., *OFE: Katastrofa prywatyzacji emerytur w Polsce*, Warszawa 2014.
- Oręziak L., *OFE zasługują na całkowitą likwidację*, <http://krytykapolityczna.pl/gospodarka/oreziak-ofe-zasluguja-na-calkowita-likwidacje/>, (dostęp: 10.01.2019).
- Ostapiuk A., *Ekonomia neoklasyczna versus ekonomia behawioralna. Libertariański paternalizm a reforma emerytalna*, „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym” 2018 nr 22, s. 7-30.
- Palmer T. G., *Państwo opiekuńcze – Kosztowne złudzenie*, Warszawa 2014.
- Piątek K., *Państwo socjalne w Polsce: od rozbiorów poprzez rządy socjalizmu do aktualnego procesu transformacji*, w: K. Kraus, T. Geisen (red.), *Państwo socjalne w Europie. Historia – Rozwój – Perspektywy*, tłum. M. Bratkowska-Zariczna, P. Zariczny, Toruń 2005, s. 276-293.
- Piątkowski M., *Społeczne ubezpieczenia rentowe w pierwszym dziesięcioleciu Polski Ludowej*, „Studia i materiały z historii ubezpieczeń społecznych w Polsce” 1985, z. 3, s. 49-60.
- Piechowiak M., *Pojęcie praw człowieka*, w: L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997, s. 7-37.
- Pieńkowska-Kamieniecka S., Rutecka J., *System emerytalny w Niemczech – analiza aktualnych tendencji na tle dotychczasowego procesu reformowania*, „Ubezpieczenia społeczne. Teoria i praktyka” 2014 nr 6, s. 19-33.
- Piotrowski J., *Problemy ludzi starszych i rodzin, w skład których wchodzi ludzie starsi*, Warszawa 1979.
- Piotrowski J., *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*, Warszawa 1966.
- Piotrowski W., *Niektóre aspekty prawne reformy systemu emerytalnego*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny” 1999 zeszyt 1, s. 147-165.
- Pisz Z., *Doświadczenia społeczne w procesie transformacji systemowej w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*, „Problemy polityki społecznej. Studia i dyskusje” 2000 nr 2, s. 101-122.
- Pławucka H., *Świadczenia emerytalne i rentowe*, w: Cz. Jackowiak (red.), *Rozwój ubezpieczeń społecznych w Polsce*, Warszawa 1991, s. 364-378.

- Płonka M., *Ekonomia społeczna a koncepcje polityki społecznej państwa. Model polski*, „Ekonomia Społeczna” 2015 nr 2, s. 85–100.
- Polak M., *Pojęcie, zakres i geneza polityki społecznej*, w: R. Gabryszak, D. Magierka (red.), *Wprowadzenie do polityki społecznej*, Warszawa 2009, s. 11-29.
- Polakowski M., *W jakim kierunku zmierza system emerytalny w Polsce*, http://www.feswar.org.pl/fes2009/pdf_doc/debaty11.pdf, (dostęp: 27.09.2018).
- Pracownicze Plany Kapitałowe – PPK*, <https://pracowniczeplanykapitalowe.org.pl>, (dostęp: 18.03.2019).
- Rachunek od państwa za 2011 rok*, <https://for.org.pl/pl/a/2155,Rachunek-od-panstwa-za-2011-rok>, (dostęp: 4.05.2019).
- Rachunek od państwa za 2015 rok*, <https://for.org.pl/pl/rachunek-od-panstwa-za-2015-rok>, (dostęp: 4.05.2019).
- Rachunek od Państwa za 2017 rok*, <https://for.org.pl/pl/a/5972,komunikat-9/2018-rachunek-od-panstwa-za-2017-rok>, (dostęp: 4.05.2019).
- Rachunek od Państwa za 2018 rok*, <https://for.org.pl/pl/a/6767,komunikat-16/2019-rachunek-od-panstwa-za-2018-rok>, (dostęp: 4.05.2019).
- Rajkiewicz A., *Potrzeba bezpieczeństwa socjalnego*, „Polityka Społeczna” 1988 nr 3, s. 5-11.
- Rawls J., *Teoria sprawiedliwości*, Warszawa 1994.
- Reforma emerytalna a finanse publiczne w Polsce*, Forum Obywatelskiego Rozwoju, Warszawa 2010 r., https://for.org.pl/upload/File/prezentacje/Reforma_emerytalna_w_finance_publiczne_w_Polsce_WW.pdf, (dostęp: 29.04.2019).
- Reforma reformy emerytalnej?*, Warszawa 2011 r., http://pte.pl/pliki/2/12/Raport_V%20Forum%20Finansowe.pdf, (dostęp: 26.09.2018).
- Riedel E., *Trzecia generacja praw człowieka jako strategia urzeczywistniania praw politycznych i społecznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1990 nr 3-4, 115-129.
- Rutecka J., *Zakres redystrybucji dochodowej w ubezpieczeniowym systemie emerytalnym*, Warszawa 2012.
- Scharf T., *Polityka społeczna w Wielkiej Brytanii: od ustawy o ubogich do „trzeciej drogi”*, w: K. Kraus, T. Geisen (red.), *Państwo socjalne w Europie. Historia – Rozwój – Perspektywy*, Toruń 2005, 58-70.
- Schumpeter J., *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, Warszawa 2009.
- Sierpowska I., *Bezpieczeństwo socjalne jako dobro publiczne*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2015 nr 16 (3), s. 45-58.
- Skodlarski J., *Zarys historii gospodarczej Polski*, PWN, Warszawa 2007.
- Skodlarski J., Pieczewski A., *Przesłanki transformacji polskiej gospodarki 1990-1993*, „Studia prawno-ekonomiczne” 2011, t. 83, s. 379-395.
- Smith A., *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów, t. 2*, Warszawa 1954.

Spoleczno-gospodarcze uwarunkowania i konsekwencje wydłużania życia ludzkiego w Europie Środkowej w czasach nowożytnych, Zielonogórskie spotkania z demografią, http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/POZ_folder_konf_prezentacja.pdf, (dostęp: 28.11.2017).

Strzeszewski Cz., *Katolicka nauka społeczna*, Warszawa 1985.

Szamotulska K., Mierzejewska E., *Zgony niemowląt i noworodków w latach 1995 – 2015 w Polsce*, „Developmental Period Medicine” 2017 nr 2, s. 104-110.

Szarfenberg R., *Państwo opiekuńcze – krótkie wprowadzenie*, http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/panstwo_opiekuncze.pdf.

Szewczyk-Nadrzewia M., Wilimowska Z., *Fundusze emerytalne na polskim rynku*, Bydgoszcz 2000.

Szczepański M., *Ryzyko ubóstwa osób starszych a konstrukcja zreformowanego systemu emerytalnego w Polsce*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2015 nr 73, s. 441-451.

Szpor G., *Ubezpieczenia w systemie zabezpieczenia społecznego*, w: G. Szpor (red.), *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2004, s. 11-23.

Sztompka P., *Dylematy polskiej transformacji a szanse socjotechniki*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny” 1992 zeszyt 1, s. 115-127.

Szubert W., *Badania nad społeczną rolą rent ubezpieczeniowych*, „Studia i materiały z historii ubezpieczeń społecznych w Polsce” 1985 z. 3, s. 73-82.

Szumlicz T., *Modele polityki społecznej*, Warszawa 1994.

Szumlicz T., *Ocena zmienianego systemu zabezpieczenia emerytalnego*, w: L. Kolarska-Bobińska (red.), *Cztery reformy. Od koncepcji do realizacji*, Warszawa 2000, s. 107-125.

Szumlicz T., *„Szkoła” ubezpieczenia społecznego – założenia teoretyczne i konsekwencje praktyczne*, Warszawa 2001.

Szumlicz T., *Ubezpieczenie społeczne. Teoria dla praktyki*, Warszawa 2006.

Szymkiewicz E., *Zmiany w konstrukcji systemu emerytalnego w Polsce*, „Think” 2012 nr 1, s. 2-14.

Ślebzak K., *Prawo do zabezpieczenia społecznego w Konstytucji RP. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2015.

Tischner J., *Prawa człowieka z katolickiej perspektywy*, w: E. Łabęcka (red.), *Szkoła Praw Człowieka. Teksty wykładów*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 1998, z. 1, s. 24-35.

Tyszka Z., *Rodzina we współczesnym świecie*, Poznań 2002.

Uścińska G., *Uprawnienia społeczne rodziny. Wybrane aspekty*, w: W. Pasierbek, A. Budzanowska, *Polonia restituta. Dekalog dla Polski w 100-lecie odzyskania niepodległości*, Kraków 2019, s. 55-72.

Von Mises L., *Liberalizmu w tradycji klasycznej*, Kraków 2009.

Więckowska B., *Ubezpieczenia pielęgnacyjne*, Warszawa 2008.

Wilczyński W., *Wzrost gospodarczy a transformacja ustrojowa (Polska pod koniec lat 90-tych*

XX wieku), „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny” 1996, zeszyt 1, s. 71-84.

Woźniak M. G., *Wzrost gospodarczy w Polsce w latach 90. Czynniki, bariery, perspektywy*, Kraków 2002.

Wróbel P., *Wyznaczniki ekonomiczne sprawiedliwości społecznej w Polsce*, „Studia Socialia Cracoviensia” 2013 nr 2, s. 128-144.

Zamorska K., *Prawa społeczne jako program przebudowy polityki społecznej*, Wrocław 2010, s. 77.

Ziegelmayr V., *Państwo socjalne w Niemczech: zmiana systemu?*, w: K. Kraus, T. Geisen (red.), *Państwo socjalne w Europie. Historia – Rozwój – Perspektywy*, tłum. M. Bratkowska-Zariczna, P. Zariczny, Toruń 2005, s. 79-91.

Zieleniecki o projekcie ws. składek na ZUS: *Przywróci równość w systemie ubezpieczeń*, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/emerytury-i-renty/artykuly/1082085,zieleniecki-projekcie-ws-skladek-na-zus-przywroci-rownosc-w-systemie-ubezpieczen.html>, (dostęp: 24.04.2019).

Zieleniecki M., *Ewolucja wieku emerytalnego w ustawodawstwie polskim – perspektywa historyczna*, w: M. Żukowskiego, A. Malaki (red.), *Wiek emerytalny*, Kazimierz Dolny 2012, s. 8-22.

Zieliński T., *Reforma emerytalna – stracone złudzenia*, <https://www.tygodnikprzeglad.pl/reforma-emerytalna-stracone-zludzenia/>, (dostęp: 21.01.2019).

Zieliński T., *Uczciwość przegrała z polityką*, wywiad przeprowadził Andrzej Dryszel, 20.07.2003, <https://www.tygodnikprzeglad.pl/uczciwosc-przegrala-polityka/>, (dostęp: 21.01.2019).

Zieliński P., *Zabezpieczenie emerytalne w teorii i praktyce*, „Annales UMCS Sectio H Oeconomia” 2001 t. 35, s. 133-142.

Zweig F., *Zmierzch czy odrodzenie liberalizmu*, Warszawa - Lwów 1938.

Żukowski M., *Reforma emerytalna po roku*, w: L. Kolarska-Bobińska (red.), *Cztery reformy. Od koncepcji do realizacji*, Warszawa 2000, s. 97-106.

Żukowski M., *Reformy emerytalne w Europie*, Poznań 2006.

Żukowski M., *Państwowy system emerytalny w Wielkiej Brytanii - historia, zasady, tendencje, funkcje*, w: S. Golinowska (red.), *Bazowe systemy emerytalno-rentowe w świecie*, t. 1, Warszawa 1993, s. 65-78.

Żukowski M., *Wielostopniowe systemy zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej i w Polsce. Między państwem a rynkiem*, Poznań 1997.

Literatura pomocnicza:

Antoszewski A., Herbut R. (red.), *Leksykon politologii*, Wrocław 1996.

Encyklopedia PWN, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/Beveridge-a-plan;3876716.html>, (dostęp: 17.12.2017).

Gałganek A., *Metoda śledzenia procesu i mechanizmy przyczynowe w badaniu stosunków międzynarodowych*, „Przegląd Politologiczny” 2018 nr 2, s. 7-30.

Górecki D., *Polskie Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012.

Gronkiewicz-Waltz H., Wierzbowski M., *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjne*, Warszawa 2011.

Heywood A., *Ideologie polityczne*, Warszawa 2007.

Holzer Z., *Demografia*, Warszawa 2003.

Izdebski H., *Historia myśli politycznej i prawnej*, Warszawa 2007.

Jelonek A., Soja M., *Podstawy geografii ludności*, Kraków 2013, s. 76-77.

Krukowski J., *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2002.

Kuciński J., *Podstawy wiedzy o państwie*, Warszawa 2003.

Kuźniak R., *Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2000.

Kwaśnicki W., *Historia myśli liberalnej. Wolność, własność, odpowiedzialność*, Warszawa 2000.

Lasok D., *Zarys prawa Unii Europejskiej*, Toruń 1998.

Mantoux P., *Rewolucja przemysłowa w XVIII wieku*, Warszawa 1957.

Morawski W., *Kronika kryzysów gospodarczych*, Warszawa 2003.

Okólski M., Fihel A., *Demografia*, Warszawa 2012.

Pietraś Z. J., *Decydowanie polityczne*, Warszawa – Kraków 2000.

Szymczak M. (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 3, wyd. 5, Warszawa 1989.

Zgółkowa H. (red.), *Praktyczny słownik współczesnej polszczyzny*, t. 37, Poznań 2002.

Zins H., *Historia Anglii*, Wrocław 1971.

Spis tabel i wykresów:

Tabele:

Tabela 1. Wydatki na świadczenia pieniężne z FUS w latach 2014-2018 (w tys. zł)	76
Tabela 2. Przewidywania dotyczące wysokości przyszłej emerytury (w proc.)	89
Tabela 3. Typologia systemów emerytalnych	117
Tabela 4. Liczba ludności Polski na podstawie spisów ludności	137
Tabela 5. Liczba ludności w wieku produkcyjnym i nieprodukcyjnym	139
Tabela 6. Liczba pracujących, ubezpieczonych oraz emerytów i rencistów.....	139
Tabela 7. Udział płodności poszczególnych grup wiekowych (w proc)	141
Tabela 8. Legalne zabiegi przerywania ciąży	142
Tabela 9. Liczba urodzeń żywych i zgonów w latach 1990-1999 (w tys.)	143
Tabela 10. Przeciętne trwanie życia w Polsce w latach 1989-1999	145
Tabela 11. Liczba emigrantów z Polski przebywających poza granicami Polski 12 miesięcy lub dłużej	147
Tabela 12. Migracje zagraniczne na pobyt stały (w tys.)	148
Tabela 13. Relacja przeciętnej emerytury do przeciętnego wynagrodzenia.....	153
Tabela 14. Spożycie indywidualne i dochody do dyspozycji brutto w latach 1990-1998	156
Tabela 15. Udział wydatków na ubezpieczenie społeczne w ogólnej kwocie wydatków budżetu państwa (w proc.)	170
Tabela 16. Liczba ludności w latach 2000-2018 według ekonomicznych grup wieku	216
Tabela 17. Współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi	217
Tabela 18 Liczba emerytów i rencistów w Polsce w latach 2000-2017 (w tys.)	218
Tabela 19. Udział płodności poszczególnych grup wiekowych (w proc.)	220
Tabela 20. Liczba zgonów w latach 2000-2017	222
Tabela 21. Przeciętne dalsze trwanie życia w Polsce w latach 2000-2017	224
Tabela 22. Emigracje zagraniczne na pobyt stały w latach 2000-2017	225
Tabela 23. Imigracje zagraniczne na pobyt stały w latach 2000-2017	226

Tabela 24. Przeciętne miesięczne dochody i wydatki na 1 osobę w gospodarstwach domowych emerytów	232
Tabela 25. Odsetek osób w gospodarstwach domowych o wydatkach poniżej granicy ubóstwa skrajnego	233
Tabela 26. Przeciętna stopa bezrobocia wśród osób w wieku produkcyjnym (w proc.)	234
Tabela 27. Relacja przeciętnej miesięcznej emerytury brutto do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej	237
Tabela 28. Stosunek wyborców do podwyższenia wieku emerytalnego (w proc.)	248
Tabela 29. Produkt krajowy brutto na jednego mieszkańca (ceny bieżące) w złotych	250
Tabela 30. Pracujący w gospodarce narodowej w latach 2000-2017 (w tys.)	251
Tabela 31. Współczynnik zatrudnienia osób starszych 55-64 lata (w proc.)	252
Tabela 32. Wolne miejsca pracy w latach 2009-2017 (w tys.)	253
Tabela 33. Najniższa emerytura i jej relacja do minimalnego wynagrodzenia (w proc.)	255
Tabela 34. Przepisy ze składek oraz wydatki funduszu emerytalnego FUS.....	256
Tabela 35. Wydatki budżetu państwa w latach 2000-2017 (w mln zł)	257
Tabela 36. Zmiany stanów ludności według ekonomicznych grup wieku (w tys.)	278
Tabela 37. Współczynnik obciążenia demograficznego osobami w wieku poprodukcyjnym...279	
Tabela 38. Dynamika realna wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej (w proc.).....	282

Wykresy:

Wykres 1. Ludność Polski w latach 1946-2006 (w mln)	138
Wykres 2. Urodzenia żywe w Polsce w latach 1946-2006 (w tys.)	141
Wykres 3. Przeciętne trwanie życia w latach 1950-2005	145
Wykres 4. Migracje zagraniczne w latach 1966-2010 (w tys.)	147
Wykres 5. Wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych (rok poprzedni = 100)	171
Wykres 6. Dynamika PKB (ceny stałe)	174
Wykres 7. Nastawienie Polaków do podwyższania wieku emerytalnego	203
Wykres 8. Stosunek Polaków do niższego wieku emerytalnego kobiet	203
Wykres 9. Sposób dodatkowego oszczędzania na emeryturę	214
Wykres 10. Poziom miesięcznych dochodów i wydatków gospodarstw domowych	231
Wykres 11. Roczne wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych	259
Wykres 12. PKB na osobę w Polsce w latach 2016-2050 (w USD)	280