

**Maciej Żukowski:** *Wielostopniowe systemy zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej i w Polsce. Między państwem a rynkiem*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Zeszyty naukowe, zeszyt 151, Poznań 1997, 196 stron.

Autor miał bardzo dobry pomysł na konstrukcję książki. Scharakteryzował w niej bowiem systemy emerytalne w krajach Unii Europejskiej i w Polsce pod kątem występowania trzech warstw zabezpieczenia emerytalnego: społecznej, zakładowej i indywidualnej. Zgadzam się z autorem, że wyróżnienie „warstw” jest zdecydowanie bardziej odpowiednie do oddania istoty systemów emerytalnych niż często obecnie stosowane określenie „filary”. Przyjęty punkt odniesienia ułatwił autorowi ukazanie powiązań między poszczególnymi elementami zabezpieczenia emerytalnego i ocenę ich znaczenia w zapewnianiu poczucia bezpieczeństwa socjalnego ludziom starszym.

Nawiązując do tego punktu widzenia, ja również dostrzegam w recenzowanej książce co najmniej kilka istotnych „warstw” analizy. Pierwsza z nich odwołuje się do prowadzonej w ostatnich kilkunastu latach ożywionej dyskusji o kryzysie *welfare state*. Jako jedną z najważniejszych przyczyn tego kryzysu wymienia się nadmierną ingerencję państwa w sprawy socjalne, wyrażającą się przede wszystkim w ekspansji państwowych systemów zabezpieczenia społecznego. Widać wyraźnie, że w debacie tej zwolennicy rozbudowy działalności socjalnej państwa znajdują się w głębokiej defensywie i jak dotąd nie udaje im się opracować dostatecznie przekonującego programu, który mógłby stanowić alternatywę dla propozycji neoliberalnych. Autor, poprzez ukazanie wielostronnych uwarunkowań zaangażowania władz publicznych w tworzenie i funkcjonowanie różnych warstw zabezpieczenia emerytalnego, udowadnia, że badania empiryczne nie potwierdzają większości oskarżeń pod adresem sektora publicznego lub przynajmniej nie dają wystarczającej podstawy do formułowania jednoznacznych twierdzeń. Szczególnie istotne w tym kontekście wydają się następujące obserwacje autora: „brak jednoznacznych wyników potwierdzających ujemny wpływ zabezpieczenia

emerytalnego, szczególnie społecznego, na wzrost gospodarczy” (s. 49) oraz „brak jednoznacznego potwierdzenia przewagi systemów kapitalizowanych nad systemami opartymi na repartycji” (s. 154). Do wniosków tych autor dochodzi po analizie bardzo szerokiego wyboru literatury przedmiotu i wyników najnowszych badań empirycznych, z reguły niedostępnych dla polskiego czytelnika, co w istoty sposób zwiększa walory edukacyjne recenzowanego opracowania.

Druga warstwa analizy nawiązuje pośrednio do jednej z definicji zabezpieczenia społecznego, opracowanej przez Międzynarodową Organizację Pracy, w której mówi się, że gwarancja bezpieczeństwa socjalnego jest ważniejsza niż poszczególne mechanizmy, za których pomocą ta gwarancja jest udzielana. Politycy społeczni koncentrują się zwykle na badaniu działań podejmowanych przez władze publiczne, ambicją M. Żukowskiego było natomiast ukazanie proporcji różnych składników systemu emerytalnego w zaspokajaniu potrzeb ludzi starszych. Nasza wiedza o tym, jaka jest rzeczywista rola poszczególnych podmiotów w zaspokajaniu ważnych potrzeb ludności, jest jeszcze bardzo uboga, stąd też ustalenia M. Żukowskiego, dotyczące zasięgu i znaczenia różnych warstw zabezpieczenia emerytalnego, mają istotną wartość poznawczą. Należy docenić duży wysiłek włożony przez autora w zdobycie odpowiednich danych w tym zakresie; jednocześnie widać wyraźnie, jak mało wiadomo na ten temat nawet w krajach o znaczącej roli niepaństwowych systemów emerytalnych i jak wiele jest jeszcze do zbadania, aby możliwa była rzetelna diagnoza poziomu i sposobów zaspokajania potrzeb zarówno przez przyszłych i obecnych emerytów, jak i pozostałe grupy ludności.

Kolejna istotna warstwa analizy ma charakter informacyjny. Autor przedstawia ewolucję i uwarunkowania rozwoju wielostopniowych systemów emerytalnych, charakteryzuje zabezpieczenie emerytalne w krajach Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem Niemiec i Wielkiej Brytanii, oraz porusza problemy rozwoju wielostopniowych systemów emerytalnych w Polsce. W tym kontekście za najbardziej wartościowe uważam zarysowanie dominującej roli państwa w tworzeniu i kontroli funkcjonowania poszczególnych składników zabezpieczenia emerytalnego oraz wykazanie, że spadek zatrudnienia i starzenie się społeczeństwa stanowią wyzwanie dla wszystkich warstw zabezpieczenia emerytalnego, nie tylko dla zabezpieczenia społecznego.

Duże znaczenie praktyczne ma również konstatacja autora, że możliwości poprawy funkcjonowania zabezpieczenia emerytalnego w Polsce leżą głównie poza systemem emerytalnym (s. 145) i że same reformy poszczególnych składników systemu emerytalnego nie są w stanie wyeliminować głównych problemów związanych z jego funkcjonowaniem.

Podsumowując, opracowanie M. Żukowskiego oceniam jako bardzo wartościowe. Książka jest napisana z wykorzystaniem najlepszych wzorów anglojęzycznych podręczników; na szczególnie pozytywną ocenę zasługuje jasność wyводу i znakomite uporządkowanie omawianej problematyki. Chociaż wyraźnie widać, że sympatie autora leżą po stronie ubezpieczeń społecznych, udało mu się zachować pełny obiektywizm w ocenie znaczenia poszczególnych warstw zabezpieczenia emerytalnego oraz roli państwa i rynku w ich funkcjonowaniu.

Za najistotniejsze jednak uważam ostateczne wnioski, do jakich doszedł autor w wyniku analizy systemów emerytalnych w krajach Unii Europejskiej i w Polsce. Wnioski, które mają znaczenie praktyczne nie tylko dla zmian systemu emerytalnego, ale które powinny być także uwzględnione w pracach nad reformą innych sfer polityki społecznej w Polsce.

Spośród nich (s. 169 i nast.) za szczególnie istotne uważam dwa. Pierwszy dotyczy zakresu odpowiedzialności władz publicznych za całokształt zabezpieczenia emerytalnego. Autor udowadnia, że rola państwa nie ogranicza się tylko do zapewniania emerytur bazowych (społecznych), ważne są również działania regulacyjne oraz dofinansowywanie systemów zakładowych i indywidualnych. Drugi wniosek to ten, iż systemy emerytalne składające się z kilku warstw funkcjonują lepiej niż te, które opierają się tylko na jednym składniku. Oznacza to, z jednej strony, że nawet w gospodarce rynkowej (a jeszcze bardziej w okresie budowy takiej gospodarki) państwo ma do odegrania podstawową rolę nie tylko w zabezpieczeniu emerytalnym, ale także w innych sferach działalności socjalnej. Z drugiej zaś strony uzasadnia potrzebę rozwoju dodatkowych, pozapaństwowych systemów zaspokajania ważnych potrzeb. Autor pośrednio udowadnia więc, że reformy polityki społecznej w Polsce utrudniać będzie zarówno dążenie do utrzymania monopolu państwa, jak i odrzucenie roli państwa na rzecz rynku.

Opracowanie powstało przed opublikowaniem założeń wprowadzanej obecnie w życie reformy systemu emerytalnego, stąd też autor nie mógł w tej książce się do nich ustosunkować. Swoją drogą ciekawe by było zapoznanie się z opinią M. Żukowskiego, na ile obecna reforma odpowiada postulowanemu przezeń partnerstwu państwa i rynku. W tym kontekście można wyrazić żal, że autor nie pokusił się w swoim opracowaniu o bardziej konkretne zarysowanie pożądanego kształtu systemu zabezpieczenia emerytalnego w Polsce, choć oczywiście nie można z tego czynić zarzutu.

*Mirosław Księżopolski*

Instytut Polityki Społecznej,  
Uniwersytet Warszawski