

DOI: 10.17951/i.2016.41.2.77

ANNALIS
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN – POLONIA

VOL. XLI, 2 SECTIO I 2016

SŁAWOMIR MACIEJEWSKI

Uniwersytet Zielonogórski

Zasada solidarności między pokoleniami na przykładzie systemu emerytalnego

The Principle of Solidarity Between Generations on the Example of the Pension System

WPROWADZENIE

Solidarność między pokoleniami była do niedawna postrzegana jako idea, wartość lub zasada etyczna, która miała znaczenie dla myśli społecznej i politycznej. Celem niniejszych rozważań jest wskazanie, że solidarność między pokoleniami w publicznych systemach emerytalnych stanowi zasadę, dzięki której w pełni urzeczywistnia się zasada sprawiedliwości społecznej. Przesłanki empiryczne zainteresowania tą problematyką mają dwojakie uzasadnienie. Po pierwsze, publiczne systemy emerytalne są głównym źródłem dochodu osób z wynagrodzeniami średnimi i niskimi, co implikuje społeczną pozycję człowieka odpowiadającą jego godności. Po wtóre, wraz z rozwojem społeczności międzynarodowej nastąpiła dalsza ewolucja systemu środków prawnych, związana z potrzebą zapewnienia określonego poziomu prawnego gwarancji praw podstawowych wobec nowych oczekiwań społecznych w dziedzinie solidarności i bezpieczeństwa socjalnego. Z drugiej strony należy również sformułować pytanie, w jaki sposób można dokonać równowagi pomiędzy zadaniami publicznymi w zakresie prawa do emerytury a zasadą odpowiedzialności indywidualnej za siebie i za całe społeczeństwo. Jednocześnie określa ono problematykę prezentowanego tematu.

Biorąc pod uwagę te dwie płaszczyzny można dostrzec, że solidarność między pokoleniami wiąże się z obowiązkiem nałożonym na człowieka aktywnego zawodowo. Z drugiej strony jest ona związana z prawem człowieka po okresie

aktywności zawodowej do skorzystania z uprawnienia zagwarantowanego przez państwo. Problematyka prawa emerytalnego związana jest z zachowaniem równowagi pomiędzy dzisiejszymi obowiązkami a przyszłymi prawami. Owa relacja musi być ukierunkowana na społeczne wyważenie dzisiejszych indywidualnych obowiązków osób aktywnych zawodowo wobec całego społeczeństwa przez ukierunkowanie ku publicznemu systemowi ubezpieczeń społecznych, które ma za zadanie redystrybucję środków na świadczenia. Zasada solidarności między pokoleniami jest zatem spójna z koncepcjami praw człowieka podkreślającymi znaczenie osoby ludzkiej. P. Policastro dostrzega, że „jest to wartość służąca realizacji autonomii człowieka wyrażająca się w wolności osobistej, równości i bezpieczeństwie”¹. Z kolei G. Peces Barba zauważa, że cele społeczeństwa są realizowane w czasie, należy wobec tego uwzględnić, że solidarność nie ma charakteru jednorazowego, połączonego w jednorazowe działanie na rzecz innych osób, lecz jest związana z organizacją zachowań na przestrzeni czasu. Właściwie zorganizowane przedmiotowe zachowania są ukierunkowane na rzecz dobra wspólnego².

POJĘCIE SOLIDARNOŚCI W ŻYCIU SPOŁECZNYM

Głównym przedstawicielem zasady solidarności w życiu społecznym był L. Duguit. Według niego u podstaw życia społecznego leży obiektywna norma społeczności, która nakazuje wszystkim przestrzeganie zasady solidarności. Państwo nie ma socjalnej władzy nad obywatelami, lecz podlega normom mającym uzasadnienie w idei solidarności. Duguit uważał, iż prawo jest funkcją społeczną i jego zadaniem nie jest bynajmniej ochrona praw indywidualnych, by w interesie państwa wszyscy mogli wypełniać wobec niego obowiązki społeczne. W swej koncepcji przyjmował dwie podstawowe tezy: po pierwsze, człowiek jest istotą społeczną, a po wtóre, zjawiska społeczne przenika świadomość zbiorowa będąca wynikiem indywidualnej świadomości jednostek. To w przekonaniu Duguita uzasadnia istnienie normy nakazującej człowiekowi żyć w społeczeństwie solidarnie z innymi ludźmi³.

Dla właściwego funkcjonowania życia społecznego i państwa koniecznym elementem jest prawidłowe współdziałanie różnych osób, różnych grup interesów oraz większych zbiorowości, które się na nie składają. Żadne społeczeństwo bez minimalnej gotowości do solidarności nie jest zdolne do właściwego funkcjonowania.

¹ P. Policastro, *Prawa podstawowe w demokratycznych transformacjach ustrojowych*, Lublin 2002, s. 358.

² G. Peces Barba, *Teoria dei diritti fondamentali*, Milano 1993, s. 252 i n.

³ L. Carlo, *Solidaryzm, jego zasady, dzieje i zastosowania*, Lwów 1931, s. 79.

Zasada solidarności jest zatem zasadą powinnościową, co implikuje, że ze wzajemnych zależności wynikają korelatywne zobowiązania jednostek w stosunku do społeczeństwa oraz społeczeństwa w stosunku do jednostek⁴. Zasada solidarności podkreśla więc odpowiedzialność wszystkich obywateli za siebie oraz wzajemne zobowiązania w rozmaitych sytuacjach społecznych. Należy przy tym podkreślić, że zasada solidarności nie neguje prawa do własnych interesów, nie wyklucza również sprzeczności różnych interesów, ale wymaga w pewnych sytuacjach współodpowiedzialności za całość.

Zasada solidarności nie żąda też rezygnacji z osobistej pozycji, ponieważ jednostka ma prawo do realizacji własnych celów. Jednakże solidarność obliguje do uwzględnienia celów dobra wspólnego. Wystarczy przytoczyć w tym miejscu dwóch wybitnych myślicieli okresu starożytności. Arystoteles w *Polityce* jako pierwszy sformułował tezę, że obywatel to osoba, która rządzi lub jest rządzona przez kogoś, ale w swoim działaniu i decydowaniu kieruje się dobrem wspólnym, a nie własnym⁵. Kontynuator tej myśli – Cyceeron – wskazywał, że człowiek realizuje się przez uczestnictwo w życiu publicznym państwa, pojmowanym jako wspólnota polityczna lub obywatelska, której dobro wymaga troski nie o to, co prywatne, lecz o to, co publiczne. Dla Rzymian *societas civilis* to wspólnota ludzi uznających to samo prawo i współdziałająca ze sobą dla ogólnego dobra. Inny łaciński termin: *res publica* – wskazywał na państwo jako rzecz publiczną, dopełnienie natury człowieka, o której Cyceeron pisał: „Rzeczpospolita to wspólna sprawa, o którą dbamy pospołu, nie jako bezładna gromada, tylko liczne zgromadzenie, jednoczone uznaniem prawa i pożytków z życia we wspólnocie”⁶.

Zasada solidarności nie traktuje osoby ludzkiej jako środka do celu, gdyż zgodnie z jej koncepcją każda osoba ma własny cel. Każda jednostka posiada pewien zakres praw wolnościowych. Jak dostrzega L. Carlo, hasłem solidarności jest *cooperation, not competition*⁷, czyli współdziałanie, a nie współzawodnictwo. Jednostka w społeczeństwie opartym o zasadę solidarności służy dobru ogólnemu, ale i społeczeństwo służy nawzajem dobru konkretnej jednostki. Tylko na sprawiedliwym uwzględnieniu interesów wszystkich członków społeczeństwa, a więc na zrozumieniu solidarności między ludźmi, opierają się relacje społeczne.

Społeczną zasadę solidarności przedstawił i uzasadnił naukowo H. Pesch. Nie łączył on w sposób prosty i bezkrytyczny socjalizmu z chrześcijaństwem, lecz szukał rozwiązań pośrednich, konsensujących interes jednostki i interes ogółu.

⁴ B. Sutor, *Etyka polityczna. Ujęcie całościowe na gruncie chrześcijańskiej nauki społecznej*, Warszawa 1994, s. 41.

⁵ Arystoteles, *Polityka*, przeł. L. Piotrowicz, Warszawa 2001, s. 27.

⁶ Cyceeron, *O państwie. O prawach*, przeł. I. Żółtkowska, Kęty 1999, s. 26.

⁷ L. Carlo, *op. cit.*, s. 9.

Punktem wyjścia dla tych koncepcji było stwierdzenie, że człowiek żyje we wzajemnie oddziałujących na siebie zależnościach. Przedmiotowe zależności wynikają z różnorodnych, uzupełniających się potrzeb i uzdolnień, na tle których między ludźmi kształtują się relacje. Jeśli bowiem jednostka chce urzeczywistnić swoje interesy, musi się również liczyć z interesami innych. To ją zmusza do współpracy i współdziałania, do solidarności z innymi. Przez społeczną solidarność Pesch rozumiał nie tylko prawo społeczeństwa wobec jednostki i władzy do tworzenia i zachowania dobra wspólnego, ale też prawo poszczególnych obywateli do współdziałania w tym, co wspólne. Podkreślał przy tym znaczenie jednostki dla społeczeństwa i społeczeństwa dla jednostki. Według koncepcji Pescha, w której człowiek odgrywa pierwszoplanową rolę, społeczeństwo tworzy jedność, której częścią jest jednostka. Jednostki nie można jednak poświęcać dla celów wspólnoty, ponieważ jest ona celem sama dla siebie, jest wolna, niezależna⁸.

Spoleczna zasada solidarności to samodzielna norma regulująca stosunki społeczne⁹. Stanowi ona uszczegółowienie koncepcji życia społecznego, w której podstawowym podmiotem życia społecznego jest osoba ludzka wraz ze swoją niezbywalną godnością. Cechą charakterystyczną współczesnego życia społecznego jest rosnąca świadomość współzależności między ludźmi i narodami, która ma nie tylko zasięg kontynentalny, ale i globalny. Świadomość tej współzależności implikuje współodpowiedzialność, która z kolei stanowi podstawę solidarności jako zasady społecznej. Solidarność zatem przyjmuje argumentację pozytywną, pragmatyczną, bowiem uświadomiony fakt współodpowiedzialności rodzi konieczność pragmatycznego działania. Z powyższego wynika, że zasada solidarności, podobnie jak inne zasady społeczne, nie traktuje osoby ludzkiej *in abstracto*, lecz jako istotę konkretną, posiadającą przede wszystkim niezbywalną godność. Tak usytuowany człowiek jest osadzony w wielowymiarowej rzeczywistości. Jako członek społeczności nie może w żadnej sytuacji stracić swojej podmiotowości, zatem nie można zbudować żadnej społeczności bez odwołania się do godności ludzkiej.

Reasumując powyższe rozważania, można stwierdzić, że człowiek z natury jest istotą społeczną, która może się rozwijać i urzeczywistniać swoje cele tylko w łączności z innymi ludźmi. Oznacza to, że rozwój człowieka jest uwarunkowany przez rozwój i dobro całego społeczeństwa, którego jest członkiem. Zgodnie

⁸ Szerzej na temat koncepcji H. Pescha zob. np.: J. Weisło, *Solidarność jako zasada kształtująca i regulująca życie społeczne*, [w:] *Solidarność zasadą życia społecznego – I Sympozjum Tarnogórskie*, Tarnowskie Góry 2000, s. 13–15; A. Rauscher, *Źródła idei solidarności*, [w:] *Idea solidarności dzisiaj*, red. W. Zuziak, Kraków 2001, s. 19–20; Z. Maciąg, *Kształtowanie zasad państwa demokratycznego, prawnego i socjalnego w Niemczech (do 1949 r.)*, Białystok 1998, s. 184–185; L. Carlo, *op. cit.*, s. 79–80.

⁹ J. Weisło, *op. cit.*, s. 13.

z koncepcją Pescha pojedynczy człowiek nie jest celem dla samego siebie. Jest on wyposażony w prawa przyrodzone, które nie pochodzą ze społeczeństwa, ale przez to społeczeństwo muszą być uznane, respektowane, a przede wszystkim chronione. Solidarność nie może być pojmowana wyłącznie w kategoriach pomocy dla słabszych. Ma ona także akcentować, że każda jednostka jest zdana na społeczeństwo, w którym żyje, rozwija się przez naukę i pracę i w końcu starzeje. Solidarność społeczna domaga się nie tylko społecznie sprawiedliwego rozdziału obciążeń, ale też w takim samym stopniu gotowości wszystkich do włożenia wkładu w urzeczywistnienie wspólnych celów.

SOLIDARNOŚĆ MIĘDZY POKOLENIAMI W SYSTEMIE EMERYTALNYM

U podstaw idei ubezpieczeń emerytalnych leży idea solidarności społecznej wyrażająca się tworzeniem wspólnych zasobów potrzebnych dla zabezpieczenia środków utrzymania na wypadek zaprzestania pracy spowodowanej utratą sił lub starością. Idea solidarności jest jedną z kluczowych zasad systemu emerytalnego, która łączy zasadę solidarnego tworzenia funduszy społecznych na pokrycie utraty dochodów z zasadą solidarności w przyznawaniu świadczeń. Implikując powyższe, zasada solidarności dotyczy redystrybucji w ramach systemu, a więc tych, którzy wcześniej jako pracujący wnieśli do niego składkę (podatek).

W stosunku do systemu emerytalnego zasada solidarności jest definiowana na trzech płaszczyznach: po pierwsze, jako solidarność pozioma (zwana inaczej wzajemnością ubezpieczeniową); po wtóre, jako solidarność pionowa (czyli solidaryzm obywatelski); po trzecie, jako solidarność międzypokoleniowa¹⁰. Solidarność pozioma jest związana z rozłożeniem ryzyka socjalnego między ubezpieczonych, gdzie ubezpieczeni wnoszący podobne składki i będący w podobnej sytuacji otrzymają podobne świadczenia. W tym przypadku celem było wspólne gromadzenie środków finansowych na wypadek utraty zdolności zarobkowania i ich indywidualne konsumowanie po spełnieniu określonych przesłanek do wypłaty świadczenia. Dochodzi wobec tego do rozłożenia ryzyka socjalnego z jednostki na ogół uczestników, tj. składkę płacą wszyscy, a świadczenie otrzymuje osoba, która utraciła zdolność zarobkowania po ziszczeniu się przesłanek do jego nabycia. W początkowym okresie solidarność pozioma wykorzystywała konstrukcje ubezpieczeń wzajemnych, co odzwierciedla Bismarckowski model pracowniczych ubezpieczeń społecznych, w których zostały utworzone odrębne, samofinansujące

¹⁰ Szerzej: M. Rymśza, *Solidaryzm w ubezpieczeniach społecznych*, [w:] *Społeczne aspekty ubezpieczenia*, red. T. Szumlicz, Warszawa 2005, s. 43–58.

się ubezpieczalnie dla poszczególnych branży czy grup zawodowych. Dopiero w ramach tych ubezpieczalni zachodziła redystrybucja środków finansowych od osób aktywnych zawodowo do tych, które utraciły zdolność zarobkowania. Tak rozumiana solidarność oznacza zastąpienie przezorności indywidualnej przezornością grupową. Elementem determinującym model solidarności poziomej jest przymus uczestnictwa w nim tych, którzy wchodzili do systemu, czyli podejmowali pracę zarobkową.

Model solidarności pionowej, zwany inaczej solidarnością obywatelską¹¹, polega na zapewnieniu ochrony socjalnej ogółu obywateli przy równoczesnym wyrównywaniu poziomu życia, gdyż założeniem tego modelu jest redystrybucja środków w ramach struktury społecznej, tj. od grup zamożniejszych do grup biedniejszych. Mamy tutaj do czynienia z transferem środków finansowych w ramach struktury społecznej. Jest ona wynikiem ubocznego rozkładania ryzyka socjalnego w momencie, gdy ubezpieczeniem objęto wszystkie grupy ubezpieczonych bez względu na poziom ryzyka. W tym modelu solidarnościowym osoby o niższych dochodach mają korzystniejsze warunki ubezpieczenia. Zasada solidarności pionowej szczególnie znalazła odzwierciedlenie w doktrynie państwa opiekuńczego, realizowanej przez niektóre kraje anglosaskie i skandynawskie, gdzie opłacanie składek na ubezpieczenie społeczne nie było warunkiem niezbędnym jego uzyskania, tylko gwarantowało wyższe świadczenie¹². Ubezpieczenia emerytalne w tym modelu powoli traciły swój pierwotny charakter pracowniczy, zapewniały ochronę nie tylko pracownikom, ale też szerzej – obywatelom. Bezpieczeństwo indywidualne nie musiało już wynikać z przezorności grupowej ubezpieczonych, gdyż gwarancje w tym zakresie zapewniało państwo. Prawo to dotyczyło wszystkich obywateli. Innymi słowy koncepcja solidarności obywatelskiej przekształciła się w system, w którym państwo przejęło zadania zagwarantowania bezpieczeństwa socjalnego ogółowi obywateli, nawet tym nieaktywnym zawodowo.

Solidarność między pokoleniami jest zasadą legitymizującą repartycyjny sposób finansowania świadczeń, w którym pokolenie pracujące finansuje świadczenia emerytalne, dzięki czemu zyskuje uprawnienia do ochrony w przyszłości ze strony nowego pokolenia. Jest to model, w którym świadczenia są finansowane z bieżących składek przez pokolenie aktywne zawodowo. W chwili obecnej zasada solidarności stała się przedmiotem ożywionej dyskusji, tym bardziej że

¹¹ *Ibidem*, s. 47.

¹² Na przykład w Wielkiej Brytanii po II wojnie światowej wprowadzono instytucję renty starczej jako powszechnego świadczenia obywatelskiego, przysługującego wszystkim obywatelom (nawet tym, którzy nie byli aktywni zarobkowo), którzy spełnili przesłankę w postaci osiągnięcia wieku emerytalnego. Solidarność pionowa ma na celu zapewnić ochronę najsłabszych, czyli jest kojarzona z zagwarantowanymi przez państwo obywatelskimi prawami socjalnymi.

wyodrębnienie ubezpieczenia emerytalnego z systemu ubezpieczeń społecznych w konsekwencji poskutkowało tym, że stało się ono samodzielnym segmentem systemu zabezpieczenia społecznego. W ubezpieczeniu emerytalnym nastąpiła radykalna marginalizacja wszystkich trzech aspektów solidarności ubezpieczonych, tj. solidaryzmu poziomego, pionowego i solidarności między pokoleniami. Wzrosło tym samym znaczenie przezorności indywidualnej. Jednakże system ubezpieczenia emerytalnego musi zawierać elementy zarówno państwowe, jak i rynkowe. Jest to obecnie trudne do urzeczywistnienia, gdyż dzisiejszy rynek pracy jest bardzo elastyczny. Kwestią otwartą pozostaje zorganizowanie sprawiedliwego systemu rozkładania ryzyka zdarzeń losowych w związku z zarobkowaniem i tym samym rozkładaniem ryzyka socjalnego. Zasada solidarności społecznej jest z założenia pojęciem niedookreślonym, co sprawia, że można poszukiwać nowych sposobów jej realizacji w dziedzinie ubezpieczenia emerytalnego.

Solidarność między pokoleniami polega nie tylko na zwalczaniu wykluczenia społecznego i ubóstwa. Chodzi również o tworzenie gwarancji solidarności w społeczeństwie tak, by zminimalizować marginalizację niektórych członków wspólnoty lub wręcz całej określonej grupy. Jednocześnie, przy ciągłym utrzymywaniu się ubóstwa i wykluczenia, istnieje także potrzeba podjęcia konkretnych kroków, aby pomóc tym członkom społeczeństwa w podeszłym wieku, którzy nie mają zabezpieczenia¹³. Dlatego państwa UE przyjęły jako zadanie podstawowy obowiązek osiągnięcia stanu równowagi między wzrostem gospodarczym a solidarnością między pokoleniami. Pomimo znacznych różnic w tym względzie między poszczególnymi krajami postawa przyjęta przez Wspólnotę na tyle różni się od postawy innych regionów świata, iż często określa się ją mianem europejskiego modelu społecznego.

Współczesne pokolenia zdają sobie sprawę z szeregu potencjalnych zagrożeń dla solidarności międzypokoleniowej i sprawiedliwości społecznej. Zmieniające się formy zatrudnienia oraz wątpliwości dotyczące trwałości systemów zabezpieczeń społecznych wywołują u wielu ludzi uczucie niepewności co do ich przyszłości. Inni zaś w rosnącym zróżnicowaniu socjalnym widzą zagrożenie dla tradycyjnej tożsamości. Jednocześnie wyłaniają się nowe zagrożenia ubóstwem i wykluczeniem, spowodowane brakiem zapewnienia odpowiednich środków dla populacji, która z racji podeszłego wieku zakończyła swoją aktywność zawodową, a jedynym źródłem utrzymania tych osób pozostaje świadczenie emerytalne. Dla osób z „dziurawą” aktywnością zawodową czy długotrwałym pozostawianiem poza

¹³ Szerzej np.: S. Maciejewski, *Solidarność między pokoleniami w systemie konstytucyjno-prawnym na przykładzie repartycyjnego systemu emerytalnego*, „Acta Iuris Stetinensis. Roczniki Prawnicze” 2012, nr 720, s. 15–18.

rynkiem pracy jest to niewystarczające. Z tych i innych powodów uważa się, że wyłoniło się ryzyko dla utrzymania spójności społecznej. Spójności, dzięki której Europa nie zostanie podzielona na społeczeństwa dwóch prędkości: na zasobną większość i coraz bardziej marginalizowaną mniejszość.

Dokonane przez państwa przed laty wybory polityki społecznej i zakotwiczone w niej systemy emerytalne do dnia dzisiejszego nie uległy fundamentalnym zmianom. Zasadne jest jednak przeprowadzanie działań modernizujących system tak, by odpowiadał realiom społecznym i gospodarczym. Reformy w tej dziedzinie, z uwagi na swoje długoterminowe oddziaływanie, muszą być tworzone na zasadzie konsensusu społecznego. Niezbędna jest przejrzystość w podejmowaniu decyzji, gdyż realizacja prawa do emerytury odbywa się w długiej perspektywie czasowej. Reformowanie systemów emerytalnych musi zatem odbywać się przy zachowaniu stabilności w ich finansowaniu, równowadze finansowej oraz solidarności rozłożenia ciężarów transformacji między pokolenia.

Solidarność pomiędzy pokoleniami w systemach emerytalnych wymaga określenia na nowo obowiązków państwa w obszarze polityki społecznej. Państwo powinno przywracać w wystarczającym stopniu sprawiedliwość podziału zasobów dzięki takim mechanizmom solidarności, jak sprawnie funkcjonujące systemy emerytalne. W istocie systemy emerytalne to jedna z najpotężniejszych form instytucjonalnych, przez które wyraża się solidarność społeczna i międzypokoleniowa. Wynika z tego, że zachowania takie będą wymagać nie tylko działań indywidualnych, ale również prowadzonej przez państwo działalności koordynującej. Ubezpieczenie emerytalne stanowi szczególną formę organizacji solidarności społecznej. Związana jest ona bowiem z udziałem osób aktywnych zawodowo do finansowania systemu, na podstawie którego, po osiągnięciu wieku emerytalnego, otrzymują świadczenia. Zasada solidarności jest odpowiedzią na przegląd tradycyjnych modeli cyklu życiowego, począwszy od etapu nauki, przez aktywność zawodową, aż po zabezpieczenie na starość¹⁴. Zasada solidarności nie może być pojmowana jako odbieranie części dochodów jednej grupie społecznej celem przetransferowania go do innej.

Powyższe dowodzi, że zasada solidarności między pokoleniami leży u podstaw idei systemów emerytalnych i dotyczy redystrybucji środków z grupy aktywnej zawodowo, która wnosi do systemu składkę (podatek), do grupy, która z racji osiągnięcia określonego wieku zaprzestała aktywności zarobkowej. Występujące w krajach UE systemy emerytalne w głównej mierze opierają się na modelu organizacji ubezpieczenia emerytalnego zrodzonego z koncepcji Bismarcka i Beveridge'a. W nowym kontekście UE, jako instytucji otwartej, zrozumiałej i mającej

¹⁴ G. Peces Barba, *op. cit.*, s. 258.

znaczenie dla codziennego życia obywateli, zabezpieczenie emerytalne jest instytucją, dzięki której realizowana jest idea solidarności stanowiąca fundament wszelkich przedsięwzięć w UE. Również ze względu na poszanowanie jednej z traktatowych wolności – swobody przemieszczania się pracowników – konieczne wydaje się być uregulowanie na poziomie UE kwestii zabezpieczenia emerytalnego¹⁵. Solidarność między pokoleniami można zdefiniować jako równomierny i racjonalny podział korzyści i obciążeń między pokoleniami. Jednocześnie należy wskazać, że solidarność w ujęciu ogólnym uważa się za jedną z podstawowych wartości współpracy europejskiej.

Istotną kwestią w systemach emerytalnych finansowanych w oparciu o repartycję jest relacja między pokoleniami. Szczególnie niebezpieczne dla prawidłowych relacji jest bezrobocie wśród młodzieży. W konsekwencji prowadzi ono do pozbawienia szans, wykluczenia społecznego, rosnących kosztów społecznych i marnotrawienia wartościowych zasobów ludzkich. Wszystkie te czynniki stanowią jeden z głównych powodów społecznych spadku przyrostu naturalnego i przyczyniają się do braku solidarności między pokoleniami. Należy podkreślić jako konieczność tworzenie większej ilości miejsc pracy dla młodzieży i zapewnienie jej pełnego uczestnictwa w społeczeństwie tak, aby następne pokolenie mogło w pełni korzystać z przysługujących mu praw i godności. Chodzi przede wszystkim o zapewnienie zatrudnienia oraz możliwość kształcenia, możliwość poszerzania kwalifikacji lub pracę połączoną z możliwością kształcenia. *A contrario* niezapewnienie pokoleniu finansującemu świadczenia możliwości zarobkowania będzie skutkować koniecznością finansowania z budżetu państwa świadczeń zarówno emerytalnych, jak i dla bezrobotnych. Stanowić to będzie zagrożenie dla finansów publicznych, które nie będą w stanie sprostać zmianom demograficznym, tym bardziej że w ostatnich latach wykorzystywano różne formy „księgowości” międzypokoleniowej przewidujące rozwój zadłużenia publicznego w kolejnych dekadach i domyślne koszty dla przyszłych pokoleń, co umożliwiło uzyskanie wskaźników rozbieżności zrównoważenia¹⁶.

¹⁵ Główne instrumenty promowania solidarności międzypokoleniowej wyrażają się również przez monitorowanie wdrażania przepisów UE w dziedzinie przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na wiek. Jest to o tyle istotne, że dyskryminacja ze względu na wiek osłabia solidarność międzypokoleniową.

¹⁶ Komisja Zatrudnienia i Spraw Socjalnych w sprawozdaniu z dnia 6 października 2010 r. w sprawie wyzwań demograficznych i solidarności między pokoleniami (2010/2027(INI), A7-0268/2010, wzywa Komisję do ciągłego prowadzenia „księgowości” międzypokoleniowej, obejmującej dane na temat przyszłego ciężaru zadłużenia i rozbieżności w zrównoważeniu finansów publicznych państw członkowskich, a także do podawania wyników do wiadomości publicznej w łatwo dostępnym i zrozumiałym sposobie.

POSTULATY *DE LEGE FERENDA*

W reformowaniu systemów emerytalnych należy przyjąć jako dążenia równorzędne stabilność finansową oraz cele społeczne. Reformy, które będą skoncentrowane wyłącznie na finansowej stabilności, z dużym prawdopodobieństwem będą generować problemy społeczne. W tym przypadku nie jest możliwe oddzielenie stabilności finansowej od stabilności społecznej. Kluczową kwestią w rozważaniach nad nową budową systemów zabezpieczenia emerytalnego jest rozumienie zasady solidarności, co w odniesieniu do przedmiotowych systemów w szerszym kontekście będzie stanowić o utrzymaniu spójności społecznej.

Chcąc wyartykułować postulaty *de lege ferenda*, w pierwszej kolejności należy wskazać na wiek emerytalny jako determinantę dokonywanych reform. Jednakże w ocenie autora podwyższanie wieku emerytalnego na pewno będzie niosło ze sobą ryzyko niezadowolenia tych grup, których będzie to dotyczyło. Okres pozostawania na rynku pracy nie powinien być regulowany ustanawianiem coraz wyższego wieku emerytalnego, lecz stwarzaniem zachęt do pozostawania na nim przez np. korzystniejsze sposoby naliczania świadczenia za okresy „po uzyskaniu wieku emerytalnego” czy nowoczesne systemy kształcenia i pomocy przy reorientacji zawodowej. Z drugiej strony trzeba zastosować ostrzejsze kryteria przechodzenia na emeryturę i likwidację przywilejów emerytalnych dla wielu grup zawodowych (przywileje korporacyjne).

Kolejny postulat *de lege ferenda* dotyczy solidarności między pokoleniami i opiera się na podstawowych cyklach życiowych, jak: nauka, praca, zabezpieczenie na starość. Obecne systemy emerytalne – w ocenie autora – sprzyjają raczej emerytom, a nie aktywnym zawodowo, ale jednocześnie – biorąc pod uwagę problemy demograficzne – osobom, które nie mają dzieci. Warto byłoby się zastanowić nad wprowadzeniem „kredytu emerytalnego” w zależności od liczby wychowywanych dzieci. Ma to przede wszystkim uzasadnienie w systemach repartycyjnych, gdzie emerytury są finansowane ze składek pochodzących od aktywnych zawodowo¹⁷. W Polsce w art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych ustawodawca używa w odniesieniu do ubezpieczonych niebędących płatnikami składek pojęcia składek „należnych”, a nie „opłaconych” (lub wpłaconych), czyli dopuszcza możliwość nieopłacenia przez pracodawcę składki na ubezpieczenia społeczne (w tym emerytalne) i nie może to mieć niekorzystnego wpływu na stan konta ubezpieczonego (pracownika).

¹⁷ Poziom dopłat państwowych został uzależniony od sytuacji rodzinnej i liczby dzieci oraz poziomu wynagrodzeń, co miało być zachętą dla osób z niskimi dochodami i z dziećmi. Szerzej na ten temat zob. Z. Czajka, *Systemy emerytalne w Niemczech i Wielkiej Brytanii wobec nowych wyzwań*, Łódź 2003, s. 156–157; M. Żukowski, *Reformy emerytalne w Europie*, Poznań 2006, s. 127.

Zatem również można na koncie ubezpieczonego dokonywać „należnych składek” ze względu na posiadane potomstwo, które w systemie repartycyjnym jest niewątpliwie wkładem emerytalnym, gdyż w przyszłości stanie się ono płatnikiem składek.

Kolejnym dezyderatem jest zmiana sposobu funkcjonowania polityki w sferze rozwiązywania problemów społecznych. Dla spójności współczesnego pluralistycznego społeczeństwa rzeczą niezbędną jest, aby grupy społeczne przedstawiały swoje interesy w procesie politycznym, gdyż przedkładanie interesów partykularnych nad integralną wizję społeczeństwa, przywilejów nad równość i dobro aktualnego pokolenia oraz dobro przyszłych pokoleń (np. pożyczki zaciągane w Polsce przez ZUS na wypłatę świadczeń bieżących) jest czynnikiem demoralizującym i zniechęcającym do procesów politycznych i społecznych. Implikuje to, że istnienie odrębnych rozwiązań, które różnicują poziom świadczeń emerytalnych, nie sprzyja przejrzystości systemu. Należy wprowadzić jednolity i powszechny system, bez przywilejów korporacyjnych i segmentacji emerytur na: KRUS, osoby prowadzące działalność gospodarczą, służby mundurowe, sędziów i prokuratorów oraz pracowników (gdzie następują dalsze podziały na: górników, nauczycieli itd.). Potrzebny jest jeden system emerytalny dla wszystkich, na takich samych zasadach. Jednolitość systemu powinna wyrażać się w tym, że wszystkie osoby uzyskujące dochody lub wynagrodzenia z pracy powinny być w jednym systemie, w którym od pobieranego wynagrodzenia byłaby odprowadzana składka na ubezpieczenia społeczne, bez konieczności finansowania emerytur wyłącznie z budżetu państwa dla niektórych grup zawodowych.

Następny postulat dotyczy ożywienia i promocji dodatkowego oszczędzania na przyszłą emeryturę przez wprowadzenie zachęt w postaci ulg podatkowych w PIT i CIT dla pracowników i pracodawców, którzy zdecydują się przystąpić do zakładowych lub indywidualnych programów emerytalnych. Należy zadbać, by świadczenia wypłacane w przyszłości były bardziej zdywersyfikowane. Pobieranie emerytury z kilku źródeł byłoby nie tylko obciążeniem systemu emerytalnego czy budżetu, ale przede wszystkim chroniłoby emerytów przed zepchnięciem tej grupy do klienteli pomocy społecznej.

Państwa Członkowskie nie ujednoliciły swoich systemów emerytalnych, co ma zapewne uzasadnienie w tym, że funkcjonujące dotychczas modele mają długą, odrębną tradycję. Odmienność tych systemów wymaga rozstrzygnięcia kolizji norm (w przypadku nakładania lub wykluczania się uprawnień) i wzajemnego uznawania (ekspektatyw) dla przyznawania jednolitych praw z ubezpieczenia emerytalnego. Ta różnorodność funkcjonujących systemów dla zagwarantowania skutecznego działania zasady swobodnego przepływu osób, w przedmiocie ochrony nabytych uprawnień, skutkuje wysunięciem postulatu o konieczności wzajemnej wymiany

informacji o istniejących systemach. Problem różnorodności systemów może zostać rozwiązany nie próbą jego unifikacji, lecz na podstawie wiedzy o sposobie ich funkcjonowania i umocowania konstytucyjnego.

ZAKOŃCZENIE

Solidarność między pokoleniami to sprawiedliwy, pozbawiony dyskryminacji dostęp do praw człowieka, ale również możliwość czynnego i pełnego uczestnictwa każdej jednostki w społeczeństwie. Jednak nawet przy najsilniejszej ochronie prawnej, jaką można by otoczyć prawa człowieka, nigdy nie jest rzeczą prostą zapewnienie wszystkim członkom społeczeństwa, a zwłaszcza najsłabszym, możliwości rzeczywistego korzystania z przysługujących im praw. Paradoksem jest to, że ci, którzy najbardziej potrzebują ochrony swoich praw, są często najgorzej przygotowani do ich egzekwowania. Dlatego prawnej ochronie praw muszą towarzyszyć zdecydowane środki w dyspozycji polityki społecznej celem zapewnienia każdemu rzeczywistego dostępu do swych praw. Należy bowiem pamiętać, że w procesie transformacji zawsze istnieje zachęta dla każdego pokolenia, by być pierwszym pokoleniem, które „przechwytuje” świadczenia należące się generacji początkowej. Z drugiej strony istnieje obawa, że przyszłe pokolenia mogą uznać niepisany kontrakt społeczny za niekorzystny i dążyć do jego zerwania. W takim przypadku generacja opłacająca składki będzie systemem końcowym i pomimo wniesienia wkładu do systemu (w postaci składek) nie otrzyma świadczeń w okresie starości. Podstawowym postulatem jest więc, by dokonywane transformacje zapewniały bezpieczeństwo socjalne pod względem intertemporalnym.

BIBLIOGRAFIA

- Arystoteles, *Polityka*, przeł. L. Piotrowicz, Warszawa 2001.
- Carlo L., *Solidaryzm, jego zasady, dzieje i zastosowania*, Lwów 1931.
- Cyceron, *O państwie. O prawach*, przeł. I. Żółtkowska, Kęty 1999.
- Czajka Z., *Systemy emerytalne w Niemczech i Wielkiej Brytanii wobec nowych wyzwań*, Łódź 2003.
- Maciąg Z., *Kształtowanie zasad państwa demokratycznego, prawnego i socjalnego w Niemczech (do 1949 r.)*, Białystok 1998.
- Maciejewski S., *Solidarność między pokoleniami w systemie konstytucyjnoprawnym na przykładzie repartycyjnego systemu emerytalnego*, „Acta Iuris Stetinensis. Roczniki Prawnicze” 2012, nr 720.
- Peces Barba G., *Teoria dei diritti fondamentali*, Milano 1993.
- Policastro P., *Prawa podstawowe w demokratycznych transformacjach ustrojowych*, Lublin 2002.
- Rauscher A., *Źródła idei solidarności*, [w:] *Idea solidarności dzisiaj*, red. W. Zuziak, Kraków 2001.
- Rymsza M., *Solidaryzm w ubezpieczeniach społecznych*, [w:] *Społeczne aspekty ubezpieczenia*, red. T. Szumlicz, Warszawa 2005.

Sutor B., *Etyka polityczna. Ujęcie całościowe na gruncie chrześcijańskiej nauki społecznej*, Warszawa 1994.

Weisło J., *Solidarność jako zasada kształtująca i regulująca życie społeczne*, [w:] *Solidarność zasada życia społecznego – I Sympozjum Tarnogórskie*, Tarnowskie Góry 2000.

Żukowski M., *Reformy emerytalne w Europie*, Poznań 2006.

SUMMARY

Solidarity between generations in the public pension systems for this analysis is related to the force in the PAYG pension systems contract between the generations. In the research, taking into account that the implementation of pension rights takes place in a long space of time, and benefits in the PAYG system is financed by the generation of economically active, the validity of the contract between the generations has been used to determine the obligation to pay contributions during the activity to be able to exercise the right to receive benefits after cessation of employment. This design of pension systems based on the principle of apportioning indicates a direct relationship between paying the premium, and the collection of performance. It is very important that solidarity between generations is associated with the redistributive function of the state, which in turn implies taking into account the interests of all citizens in the position of having to distribution of goods and impose the burden of the public.

Keywords: solidarity; generation; social security; social policy

STRESZCZENIE

Solidarność między pokoleniami w publicznych systemach emerytalnych dla niniejszej analizy związana jest z obowiązującą w repartycyjnych systemach emerytalnych umową między pokoleniami. W perspektywie badawczej – biorąc pod uwagę, że realizacja prawa do emerytury odbywa się w dłuższej przestrzeni czasowej, a świadczenia w systemie repartycyjnym są finansowane przez pokolenie aktywne zawodowo – obowiązywanie umowy między pokoleniami zostało użyte dla określenia obowiązku opłacania składek w czasie aktywności zawodowej, by móc skorzystać z prawa do pobierania świadczenia po zaprzestaniu zatrudnienia. Taka konstrukcja systemów emerytalnych opartych o zasadę repartycji wskazuje na bezpośrednią relację między płacącymi składkę a pobierającymi świadczenia. Jest to o tyle ważne, że solidarność między pokoleniami związana jest z redystrybucyjną funkcją państwa, co z kolei implikuje uwzględnienie interesów wszystkich obywateli w sytuacji konieczności podziału dóbr i narzucania obciążeń publicznoprawnych.

Słowa kluczowe: solidarność; pokolenie; zabezpieczenie społeczne; polityka społeczna

UMCS