

Zofia Czepulis-Rutkowska  
*Institucje zabezpieczenia społecznego osób starszych  
na tle przeobrażeń państwa opiekuńczego*

*Institut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2017, stron 136  
ISBN 978-83-64581-20-5*

**Recenzja: MIROSŁAW KSIĘŻOPOLSKI**

Institut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski

**STRESZCZENIE:** *Artykuł jest recenzją książki autorstwa dr Z. Czepulis-Rutkowskiej, ekspertki zajmującej się tematyką systemów emerytalno-rentonowych, ekonomiki zdrowia, systemów pomocy społecznej i opieki długoterminowej oraz polityki społecznej Unii Europejskiej. Recenzja przybliży zawartość tej monografii wraz z jej oceną.*

**SŁOWA KLUCZOWE:** *zabezpieczenie społeczne, instytucje, osoby starsze, państwo opiekuńcze*

Recenzowana książka to wynik wieloletnich studiów jej autorki dr Czepulis-Rutkowskiej nad problematyką zabezpieczenia społecznego, a w szczególności nad systemami ubezpieczenia emerytalnego. W swym najnowszym opracowaniu autorka pokusiła się o zaprezentowanie tej tematyki na tle współczesnych wyzwań stojących przed polityką społeczną krajów rozwiniętych i wynikających z nich przeobrażeń państwa opiekuńczego.

Książka mieści się zarówno w obszarze zabezpieczenia społecznego, jak i porównawczej polityki społecznej. W polskiej literaturze przedmiotu można znaleźć wiele analiz całych systemów lub jedynie wybranych segmentów zabezpieczenia społecznego w różnych krajach. Jednak recenzowana książka jest jedną z pierwszych analiz, które prezentują współczesne zmiany najważniejszych instytucji zabezpieczenia społecznego osób starszych na tle dokonujących się przekształceń strategii polityk społecznych, dokonujących się w ostatnich dekadach we wszystkich typach *welfare states*.

Moim zdaniem największą korzyść z lektury tej książki mogą odnieść te osoby, które dobrze orientują się w tematyce polityki spo-

leczonej i są szczególnie zainteresowane stojącymi przed tą polityką wyzwaniami i dylematami. Autorka nie ogranicza się bowiem jedynie do prezentacji procesów zachodzących w sferze zabezpieczenia społecznego osób starszych. Przedstawia także różne możliwe odpowiedzi na te generalne wyzwania, zwracając uwagę na ich pozytywne i negatywne konsekwencje, a także ukazuje trudności, jakie towarzyszą osobom podejmującym decyzje o kształcie całych instytucji socjalnych lub poszczególnych instrumentów. Wieloletnie studia nad tematyką zabezpieczenia społecznego i doświadczenia nabyte w praktycznym wykorzystywaniu i obserwacji stosowania tych instrumentów w Polsce i w innych krajach pozwoliły autorce na identyfikację i ukazanie specyfiki prawidłowości, które mają decydujący wpływ na sukcesy i niepowodzenia działań podejmowanych w celu rozwiązywania problemów ludzi starszych. Konkretnie przykłady tego rodzaju szczegółowych obserwacji autorki podaje w dalszej części recenzji.

Autorka objęła analizą oba główne etapy procesu starzenia: fazę wczesnej starości oraz starości zawansowanej, w której niezbędna jest

pomoc podmiotów zewnętrznych. W konsekwencji jej zainteresowanie skupia się na funkcjonowaniu dwóch najważniejszych instytucji, których działanie decydująco wpływa na zaspokajanie potrzeb ludzi starszych w obu powyższych fazach: systemach emerytalnych i systemach opieki długoterminowej.

Problematyka ta została przedstawiona na przykładzie Niemiec, Polski, Szwecji i Wielkiej Brytanii. Wprawdzie analiza obejmuje okres od końca II wojny światowej do 2016 r., ale autorka wykracza poza te ramy wszędzie tam, gdzie jest to potrzebne, odwołując się do genezy i kolejnych kilku dekad od wprowadzenia pierwszego ubezpieczenia emerytalnego. Ułatwia to nie tylko pełniejsze zaprezentowanie specyfiki i uwarunkowań procesów demograficznych, ale pozwala też na identyfikację mechanizmów utrudniających wypracowanie i wprowadzenie w życie takich programów polityki społecznej, które pozwoliłyby na spowolnienie tempa starzenia się populacji oraz na zastosowanie odpowiednich instrumentów ograniczających negatywne konsekwencje tego zjawiska, jak i na lepsze przygotowanie państwa i społeczeństwa do sprostania wyzwaniom z nim związanym.

Autorka stara się z powodzeniem udowodnić hipotezę, iż *kierunki przeobrażeń instytucji zabezpieczenia społecznego osób starszych są zgodne z ogólną tendencją zmian państwa opiekuńczego* (s. 12). W konsekwencji zachodzące obecnie przewartościowania w polityce społecznej różnych modeli *welfare states* wymuszają nie tylko ograniczenia dynamiki wzrostu wydatków na świadczenia pieniężne i usługowe dla emerytów, ale także zmiany ich struktury: przeznaczania większych środków na świadczenia gwarantujące co najmniej minimalny poziom życia i opieki wszystkim ludziom starym kosztem obniżenia gwarancji zachowania średniego poziomu dochodów, od których opłacano składki w całym okresie aktywności zawodowej.

Autorka jest jedną z pierwszych osób w Polsce, która zwraca uwagę na duże prawdopodobieństwo realizacji takiego właśnie bardzo niepopularnego scenariusza. Wymaga to już obecnie podjęcia działań minimalizujących negatywne konsekwencje z tym związane. Dotyczy to nie tylko władz publicznych, ale

przede wszystkim samych przyszłych emerytów i rencistów, a szczególnie pokolenia wstępującego dopiero na rynek pracy. W książce znajdziemy autorskie refleksje, jakiego rodzaju działania byłyby w tym zakresie najbardziej pożądane.

Obok hipotezy głównej autorka formułuje wiele pytań szczegółowych. Wiele z nich dotyczy szerszego kontekstu zmian strategii realizowanych przez różne rodzaje *welfare states*, a wszystkie one bezpośrednio pozwalają lepiej zaprezentować specyfikę współczesnych przekształceń systemów zabezpieczenia emerytalnego. Jak sądzę, najbardziej interesujące wątki związane z poszukiwaniem odpowiedzi na te pytania są następujące:

- trudności w definiowaniu polityki społecznej, *welfare state* i zabezpieczenia społecznego,
- dokonujące się współcześnie przeobrażenia państwa opiekuńczego,
- nowe ryzyka socjalne i koncepcja inwestycji socjalnych,
- polityka społeczna Unii Europejskiej w kontekście nowych ryzyk socjalnych i przekształceń *welfare states*.

Wszystkim tym wątkom autorka poświęca wiele uwagi, opierając swą analizę na szeroko zakrojonych studiach literatury przedmiotu i materiałów źródłowych. Dwa spośród tych wątków dotyczących nowych ryzyk socjalnych i inwestycji socjalnych są jeszcze stosunkowo mało znane w Polsce. Stąd też charakterystyki i przemyślenia autorki na te tematy mogą stanowić bardzo dobre źródło informacji i ocen w tym zakresie. W szczególności dotyczy to problematyki zabezpieczenia społecznego, w tym miejsca i specyfiki nowych ryzyk socjalnych oraz różnych rodzajów inwestycji socjalnych w programach na rzecz ludzi starszych oraz w konstrukcji poszczególnych instrumentów polityki społecznej wykorzystywanych w działaniach na rzecz tej grupy społecznej.

Analiza uwarunkowań ewolucji dwóch najważniejszych instytucji zabezpieczenia społecznego powołanych do rozwiązywania problemów osób starszych: systemów emerytalnych i systemów opieki długoterminowej napisana jest na podstawie metodologii instytucjonalizmu historycznego. Ewolucja tych systemów

przedstawiona jest na tle procesu starzenia się ludności, przekształceń rodziny oraz zmian zachodzących na rynkach pracy. Najwięcej miejsca w tym rozdziale autorka poświęca charakterystyce konstrukcji współczesnych systemów emerytalnych i pełnionym przez nie funkcjom, a także aktualnym wyzwaniom, jakim muszą sprostać. W podobny sposób analizowane są systemy opieki długoterminowej.

Wszystkie te wątki przedstawiane są na tle całych strategii polityk społecznych w rozwiniętym świecie, co pozwala lepiej zrozumieć złożoność sytuacji, w jakiej systemy zabezpieczenia społecznego funkcjonują obecnie i tej, w której najprawdopodobniej będą działać co najmniej w kilku najbliższych dekadach. W tym kontekście za najwartościowsze można uznać te fragmenty tekstu, które dotyczą stabilności finansowej systemów emerytalnych i opieki długoterminowej, uwarunkowań możliwości pełnienia funkcji opiekuńczych przez rodziny, roli inwestycji socjalnych w wydłużaniu zdolności do wykonywania pracy zarobkowej i ograniczaniu występowania głębokiej niesamodzielności.

Równie ważna jest prezentacja rozważanych obecnie głównych kierunków zmian w sferze zabezpieczenia społecznego osób starszych. Towarzyszące jej oceny autorki pozwalają lepiej zorientować się co do mocnych i słabych strony tych propozycji i co do rzeczywistych możliwości ich urzeczywistnienia.

Bardzo interesujące są także analizy autorki dotyczące roli, jaką w obszarze zabezpieczenia społecznego osób starszych odgrywała i stara się obecnie odgrywać Międzynarodowa Organizacja Pracy, a jakiej się od niej oczekuje. Również te fragmenty, które dotyczą roli, jaką w tym obszarze pełni Bank Światowy i właściwe instytucje Unii Europejskiej, zawierają wiele informacji i ocen niezbyt dobrze znanych polskiemu czytelnikowi.

Ostatni, IV rozdział zawiera obszerną prezentację systemów zabezpieczenia emerytalnego ludzi starszych w wybranych krajach: Niemczech, Wielkiej Brytanii, Szwecji i Polski. Stanowi on kompendium wiedzy na temat genezy, ewolucji i aktualnego kształtu tych systemów, stojących przed nimi wyzwań oraz o obecnych i planowanych kierunkach najważ-

niejszych zmian. Wszystkim tym informacjom towarzyszą komentarze i przemyślenia autorki, które ułatwiają zrozumienie opisywanych procesów i konkretnych instrumentów ich realizacji, a także pozwalają na ocenę ich skuteczności w rozwiązywaniu ważnych problemów ludzi starszych oraz ich ewentualnej przydatności w reformowaniu polskiego systemu zabezpieczenia społecznego.

Właśnie w rozdziale IV można także znaleźć najwięcej prawidłowości, które – przynajmniej moim zdaniem – mają istotne znaczenie dla skuteczności reformowania zarówno całego systemu zabezpieczenia społecznego dla ludzi starych, jak i poszczególnych działań/instrumentów wprowadzanych w ramach tych reform. Pierwsza z nich dotyczy taktyki wprowadzania trudnych i niepopularnych reform, jaką posłużono się w Niemczech. Druga konkluzja tego typu związana jest z optymalną długością okresu aktywności zawodowej, by był on wystarczający do uzyskania w pełni adekwatnej emerytury. Trzecia uwaga dotyczy sposobów w miarę bezkonfliktowego wprowadzania wydłużonego wieku emerytalnego.

Kolejnych kilka refleksji związanych jest z perspektywami rozwoju zakładowych/pracowniczych systemów emerytalnych. Jak zaobserwowała autorka, systemy te mają duży wpływ na ostateczną pulę środków – jakimi będą mogli dysponować emeryci – jedynie w tych krajach, w których mają one co najmniej kilkudziesięcioletnią tradycję i tam, gdzie przynależność do nich jest obowiązkowa zarówno dla pracodawców, jak i pracowników. Ponadto na obecnym etapie rozwoju gospodarki rynkowej trudno liczyć na objęcie przez tego rodzaju programy większości zatrudnionych z powodu niskiego zainteresowania nimi zarówno przez pracodawców, jak i pracobiorców, czego przyczyną autorka bardzo przekonująco stara się wyjaśnić.

Inna przydatna dla reformowania polskiego systemu emerytalnego uwaga dotyczy systemu wartości, na jakich powinien się on opierać, a konkretnie relacji między tzw. sprawiedliwością aktuarną, która obecnie dominuje w polskim systemie zreformowanego ubezpieczenia emerytalnego, a potrzebą budowania wspólnoty i wzajemnej odpowiedzialności, za

jaką wydaje się optować autorka. Związane są z tym sugestie dotyczące sposobów, jakie można wykorzystać dla zagwarantowania wszystkim obywatelom minimalnego poziomu życia, a które mogłyby liczyć na uzyskanie szerokiej społecznej aprobaty.

Konkludując uważam, że recenzowana monografia stanowić będzie z pewnością bardzo wartościowy materiał dla wszystkich osób zajmujących się naukowo społecznymi problemami zapewnienia bezpieczeństwa socjalnego ludziom starym. Będzie ona również przydatna dla tych osób i instytucji, w których gestii leży podejmowanie decyzji lub innych działań z zakresu tej polityki. Stanowi ona także bardzo dobry materiał dydaktyczny dla studentów

kształcących się w zakresie polityki społecznej oraz generalnie nauk społecznych i ekonomicznych.

Zarówno dla osób profesjonalnie zajmujących się różnymi aspektami polityki wobec ludzi starszych, jak i studentów będzie ona z pewnością stanowić dobry materiał źródłowy. Znajdą w niej wiele cennych wskazówek, jakie style i instrumenty polityki społecznej najlepiej nadają się do zachowania odpowiedniego standardu życia i rozwiązywania problemów bytowych tej grupy ludności, gdzie szukać dodatkowych informacji w interesujących ich sprawach oraz w jaki sposób oceniać skuteczność podejmowanych w tym obszarze działań władz publicznych.

*Zofia Czepulis-Rutkowska*

## Social security institutions for the elderly at the background of the welfare state changes

Reviewed by MIROSLAW KSIĘŻOPOLSKI

The Institute of Social Policy of the University of Warsaw

**SUMMARY:** *This paper is a review of a book by Z. Czepulis-Rutkowska, an expert in old-age and disability pension systems, health economics, welfare programmes, long-term care, and social policy of the European Union. The paper reviews the content of this monograph along with its rating.*

**KEY WORDS:** *social security, institutions, elderly, welfare state*