Anna ŚWIERCZYŃSKA*

Kryzys we francuskim systemie emerytalnym

Francuskiemu systemowi emerytalnemu grozi w ciągu najbliższych lat załamanie i utrata płynności finansowej. Wydatki związane z utrzymaniem emerytów już w tej chwili są bardzo wysokie, jedne z najwyższych w Europie. Według prognoz OECD w ciągu czterdziestu lat wydatki te jeszcze znacznie wzrosną [Dang, Antolin, Oxley, 2001]. Przyczyni się do tego wzrost liczby osób starych w społeczeństwie. Stopa obciążenia, czyli stosunek osób powyżej 65 roku życia do osób w wieku produkcyjnym, wzrośnie we Francji do roku 2050 niemal dwukrotnie [OECD, 2002]. Jak zauważa francuska Rada do spraw Emerytur (COR – Conseil d'orientation des retraites), konieczność pokrycia dodatkowego wzrostu wydatków emerytalnych, może być wysiłkiem nie do udźwignięcia dla coraz mniej liczego pokolenia pracujących [Greciano, 2002]. Należy więc podejmować takie działania, które pozwoliłyby w ciągu pięćdziesięciu lat obniżyć wydatki związane z utrzymywaniem osób starszych w społeczeństwie lub przynajmniej nie dopuścić do zwiększenia obciążenia społeczeństwa.

Celem niniejszego artykułu jest pokazanie trudności, na jakie napotyka reforma systemu repartycyjnego¹ i prób znalezienia rozwiązania satysfakcjonującego tak obecnych i przyszłych emerytów, jak i zarządzających systemami. Oceny systemu francuskiego można dokonać z polskiego punktu widzenia. Nasz system, jeszcze przed kilku laty, przed reformą opierał się na podobnych zasadach jak obecny system emerytalny we Francji. O ile obecnie polskie wydatki emerytalne są porównywalne z francuskimi, to, jak wynika z prognoz, dzięki przeprowadzonej reformie uda nam się znacząco je obniżyć, podczas gdy we Francji wzrosną [Dang, Antolin, Oxley, 2001].

System emerytalny we Francji jest przykładem tradycyjnego systemu emerytalnego opartego na repartycji, wzorowanym na systemie Bismarckowskim. W początkowym okresie funkcjonowania dobrze spełniał swoją rolę: dużo osób płaciło składki, mało pobierało świadczenia. Ponadto wzrost gospodarczy, dzięki któremu wpłacane były wysokie składki do systemu, pozwalał nawet na stałe podnoszenie świadczeń. Ten tradycyjny system emerytalny nie jest przygotowany do obecnej sytuacji demograficznej Francji. Tak jak wszystkie systemy tego typu w Europie napotyka on na problemy związane ze sta-

* Autorka jest doktorantką w Kolegium Analiz Ekonomicznych Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Artykuł wpłynął do redakcji w kwietniu 2003 r.

¹ Pojęcia repartycji w literaturze francuskiej używa się w znaczeniu redystrybucji pionowej (międzypokoleniowej) i poziomej (wewnątrz tego samego pokolenia). W tym znaczeniu występuje ono w poniższym artykule.

rzeniem się społeczeństwa² i wchodzeniem w wiek emerytalny pokoleń powojennego wyżu demograficznego. Przy zachowaniu dotychczasowego systemu emerytalnego, te przemiany, w połączeniu z niskim przyrostem naturalnym (poniżej prostej zastępowalności pokoleń), grożą zachwianiem równowagi finansowej systemu i niebezpiecznym wzrostem długu ukrytego budżetu państwa. Francuski system emerytalny zapewnia dość wysoką stopę zastąpienia płacy emeryturą (ok. 70-80%). Część systemów bazowych oraz większość systemów uzupełniających, dzięki którym stopa zastąpienia wzrosła z 50% (zapewnianych przez stworzony przez państwo system bazowy) do wspomnianych 70-80%, zostało stworzonych z inicjatywy społeczeństwa. Jest to traktowane jako należny i niepodważalny przywilej socjalny danej grupy pracowników, dlatego próby gruntownej reformy systemu francuskiego, wiążące się z obniżeniem świadczeń lub zmianą sposobu funkcjonowania systemu trafiają na silny opór społeczeństwa, związków zawodowych oraz organizacji zarządzających poszczególnymi systemami emerytalnymi. Kolejnym rządom podejmującym ten problem, udało się wprowadzić jedynie niewielkie zmiany. Przyczynia się do tego również fakt, że perspektywa problemów, które należy rozwiązać w ciągu najbliższych pięćdziesięciu lat jest zbyt odległa dla świadomości przeciętnego obywatela w średnim wieku, gdyż nie będą go one dotyczyć.

Początki systemu

Cechą charakterystyczną obecnego powszechnego systemu emerytalnego we Francji jest to, że poszczególne grupy społeczno-zawodowe mają odrębne uregulowania, odrębne systemy emerytalne. (Szacuje się, że istnieje około 500 systemów, czy może raczej planów emerytalnych). Taka budowa wynika z jego specyficznej ewolucji.

Pierwsze francuskie systemy emerytalne były tworzone już w XVII wieku [La retraite au fil de l'histoire...] dla urzędników państwowych oraz zawodów związanych ze służbą publiczną, takie systemy zwane do dziś systemami specjalnymi powstawały do drugiej wojny światowej. Pozostałych pracowników najemnych objęto ubezpieczeniem w okresie międzywojennym. Po drugiej wojnie światowej podjęto próbę utworzenia powszechnego systemu ubezpieczeń, dla wszystkich grup zawodowych. Wbrew założeniom nie udało się utworzyć jednorodnego systemu, gdyż napotkano na silny opór grup przynależących do bardziej korzystnych specjalnych systemów emerytalnych. W zaistniałej sytuacji, beneficjentom systemów specjalnych, zezwolono na ich utrzymanie. Również sektor rolniczy ze względu na swoją specyfikę uzyskał zgodę na utworzenie odrębnego systemu ubezpieczeń [Reynaud i Tamburi, 1994, s. 11] (patrz tablica 1). Trzecią grupę, która odmówiła wejścia do tworzonego syste-

² Starzenie się społeczeństw Europy Zachodniej tłumaczy się teorią przejścia demograficznego, to znaczy, że kraje te przeszły do takiej fazy rozwoju demograficznego, w której niskim wskaźnikom zgonów towarzyszą niskie wskaźniki urodzeń. W niektórych krajach przyrost naturalny jest ujemny.

mu powszechnego (zwanego systemem ogólnym – *régime général*) stanowiły wolne zawody i pracujący na własny rachunek (*non salariés*). Dla nich w 1948 roku utworzono sześć odrębnych systemów emerytalnych (porównaj tablica 2).

Nowy system powszechny zapewniał niskie świadczenia³, dlatego wywołał zjawisko tworzenia systemów uzupełniających. Pierwszym był AGIRC (*Association Générale des Institutions de Retraite des Cadres*), zrzeszenie odrębnych kas emerytalnych utworzonych przez pracodawców dla inżynierów i kadr kierowniczych (*cadres*). Po roku 1947, bardzo szybko powstawały kolejne systemy uzupełniające, tworzone przez poszczególne przedsiębiorstwa lub branże dla pozostałych pracowników. Rządowe próby koordynacji tych inicjatyw były bezskuteczne, jednak oparcie ich funkcjonowania na zasadzie repartycji zmusiło organizacje nimi zarządzające do ugody i utworzenia stowarzyszenia uzupełniających systemów emerytalnych ARRCO (*Association des régimes de retraites complémentaires*) – organizacji podobnej do AGIRC⁴.

Zatem drugi, uzupełniający poziom systemu emerytalnego powstał z inicjatywy społeczeństwa, a nie rządu. Jest to jedna z oryginalnych cech systemu francuskiego. W 1973 roku państwo wprowadziło obowiązek przynależenia do jednego z systemów uzupełniających dla wszystkich pracowników najemnych, podlegających obowiązkowemu ubezpieczeniu w systemie ogólnym (*régime général*). W ten sposób, współczesny francuski system ubezpieczeń emerytalnych stał się systemem dwustopniowym, składającym się z wielu systemów bazowych i obowiązkowych systemów uzupełniających (porównaj tablice 1 i 2). Trzecim, bardzo słabo rozwiniętym stopniem, (nazywanym we Francji stopniem naduzupełniającym) są różne rodzaje ubezpieczeń dobrowolnych. Najczęściej są to dodatkowe klauzule w ramach obowiązkowych systemów uzupełniających lub ubezpieczenia prywatne w instytucjach ubezpieczeniowych.

³ Ograniczenie świadczeń do 40% przeciętnej płacy z ostatnich 10 lat, nie przekraczającej obowiązującego pułapu.

⁴ Systemy uzupełniające funkcjonują na zasadzie repartycji; podstawą do wyliczenia świadczenia są punkty zgromadzone na koncie ubezpieczonego. Świadczenie jest zależne od liczby uzyskanych punktów i ich wartości w momencie przejścia na emeryturę. Co roku jest ustalana cena zakupu punktu (zmieniająca się wraz ze zmianą przeciętnej płacy ubezpieczonych) i jego wartość dla osób przechodzących na emeryturę (uzależniona od wartości świadczeń, jakie system musi wypłacić); patrz: [Reynaud, 1997, s. 44].

Tablica 1

System emerytalny we Francji

Pracownicy najemni (<i>salarisés</i>)		
podmiot systemu emerytalnego	system bazowy	systemy uzupełniające
pracownicy najemni sektora rolniczego	MSA Kasa Wzajemnych Ubezpieczeń Społecznych Rolników	<div>Stowarzyszenie Uzupełniających Systemów Emerytalnych</div> <div>ARRCO<div>AGIRC Generalne Stowarzyszenie Kas Emerytalnych Pracowników Kadr Kierowniczych</div></div> <div>IRCANTEC Kasa Emerytur Uzupełniających Urzędników Niemianowanych Państwa i Instytucji Publicznych</div> <div>różne kasy np. CRPNPAC – Kasa Emerytalna Personelu Nawigującego Lotnictwa Cywilnego lub kasy, które w 1994 dołączyły do ARRCO</div>
inżynierowie i kadra kierownicza (<i>cadres</i>) sektora rolniczego		
inżynierowie i kadra kierownicza przemysłu, handlu i usług	SYSTEM OGÓLNY (<i>régime général</i>) ubezpieczeń społecznych zarządzany przez CNAV (Narodową Kasę Ubezpieczenia na Starość)	
pracownicy najemni przemysłu, handlu i usług		
urzędnicy państwowi niemianowani i urzędnicy jednostek publicznych		
pracownicy przedsiębiorstw o specjalnym statusie		
urzędnicy i pracownicy sektora publicznego i parapublicznego	SYSTEMY SPECJALNE zabezpieczenia społecznego systemy: funkcjonariuszy państwowych, prac. szpitali publ., górników, marynarzy, aplikantów adwokatury i notariuszy (CRPCEN), elektryków i gazowników (EGF), kolei państwowej SNCF, transportu miejskiego RATP, Opery Francuskiej, Banque de France, Comédie Française itp.	

Tablica 2

System emerytalny we Francji cd.

Pracujący na własny rachunek (<i>non salariés</i>) i wolne zawody		
podmiot systemu emerytalnego	system bazowy	systemy uzupełniające
rolnicy (prowadzący gospodarstwo rolne)	MSA Kasa Wzajemnych Ubezpieczeń Społecznych Rolników	
rzemieślnicy	CANCAVA Narodowa Autonomiczna Kasa Kompensacji Ubezpieczeń na Starość Rzemieślników	CANCAVA
przedsiębiorcy i handlowcy	ORGANIC Kasa Kompensacyjna Narodowej Autonomicznej Organizacji Przemysłu i Handlu	
wolne zawody (notariusze, lekarze, położne, weterynarze, architekci, agenci ubezpieczeniowi, biegli księgowi itp.) oraz adwokaci	CNAVPL Narodowa Kasa Ubezpieczenia na Starość Wolnych Zawodów (wspólny system bazowy zarządzany przez 13 sekcji zawodowych)	CNAVPL
	CNBF Narodowa Kasa Adwokatury	CNBF
Duchowni	CAMAVIC Kasa Ubezpieczeń Wzajemnych dla Duchownych	

* *cadres* – ta kategoria pracowników nie jest ściśle zdefiniowana. Należą do niej zarówno pracownicy pełniący funkcje dyrektorów, jak i pracownicy z wyższym wykształceniem lub wysoko wykwalifikowani, którzy obarczeni są dużą odpowiedzialnością w przedsiębiorstwie [Reynaud, 1997, s. 99]

Źródło: opracowanie własne na podstawie: La retraite pour qui? Quand? Comment?, <http://www.observatoire-retraites.fr> (21 marca 2000); Vue d'ensemble, <http://www.espaceretraite.tm.fr> (18 lutego 2000); [Strzelecka i Uścińska, 1993, s. 189-192]

Zmiany w systemie na przestrzeni lat

W kolejnych latach funkcjonowania systemu emerytalnego można zauważyć podobne zjawiska do tych, które występowały w pozostałych krajach europejskich. Wprowadzono waloryzację emerytur uzależnioną od wzrostu funduszu płac, wychodząc z założenia, że emeryci mają prawo partycypować we wzroście gospodarczym. W 1952 roku, poprzez utworzenie minimalnego świadczenia emerytalnego (zasiłku emerytalnego), system emerytalny został rozciągnięty na osoby pozbawione dochodów i nie należące do żadnego systemu bazowego [Charpin, 1999, s. 11]. Ponadto wprowadzano wiele innych uprawnień nieskładkowych (związanych z inwalidztwem, służbą wojskową czy wychowywaniem dzieci). W systemie zaczęła przeważać zasada solidaryzmu nad zasadą ekwiwalentności (wg której świadczenia są proporcjonalne do uzyskiwanych w przeszłości wynagrodzeń). Nastąpiła zmiana roli, jaką miał spełniać system emerytalny. Z narzędzia pozwalającego na zapewnienie środków do życia na starość osobom, które nie są w stanie dłużej pracować, stał się narzę-

dziem, umożliwiającym osiągnięcie założonych celów polityki społecznej czy prorodzinnej. Zmianie uległo też społeczne postrzeganie emerytury. Ze świadczenia zapewniającego minimum środków do przeżycia na starość, stała się należnym dochodem za pracę całego życia i za odprowadzanie składek. Powyższe reformy przyczyniły się do zwiększenia wydatków systemu emerytalnego i zachwiania jego równowagi. Dodatkowym obciążeniem stały się też różne programy wcześniejszego przechodzenia na emeryturę wprowadzone po pierwszym szoku naftowym. Dzięki nim, każdy, kto po 60 roku życia stracił pracę, otrzymywał 60-70% swojej pensji aż do osiągnięcia wieku 65, gdy przechodził na normalną emeryturę [Blanchet, 1998, s. 123].

Początki kryzysu i próby racjonalizacji systemów bazowych

Rozbicie francuskiego systemu emerytalnego na wiele mniejszych spowodowało, że wcześniej zaczęto dostrzegać problemy finansowe spowodowane przemianami demograficznymi. Bazowe systemy górników, kolejarzy czy rolników, musiały ponosić coraz większe obciążenia z tytułu wypłaty świadczeń przy jednoczesnym odpływie osób płacących składki do innych zawodów, a więc innych systemów bazowych.

Ze względu na pogarszającą się sytuację demograficzną oraz poważny kryzys gospodarczy wiążący się ze spadkiem dochodu narodowego i wzrostem bezrobocia, zaistniała potrzeba racjonalizacji systemu zabezpieczenia społecznego i jednoczesnego zaspokojenia zwiększonych żądań obywateli w dziedzinie bezpieczeństwa socjalnego. Problem ten miała rozwiązać ustawa z 1974 roku wprowadzająca kilka zmian do systemu zabezpieczenia społecznego, z których główną była kompensacja. Mechanizm ten powiązał ze sobą autonomiczne systemy bazowe dla pracowników najemnych i systemy dla pracujących na własny rachunek. Systemy o korzystnej sytuacji demograficznej dofinansowywały świadczenia wypłacane z systemów o sytuacji niekorzystnej. Dzięki temu całe społeczeństwo jest równomierne obciążone kosztami przemian demograficznych. Wprowadzenie mechanizmu kompensacji było pierwszą udaną próbą powiązania ze sobą bazowych systemów emerytalnych, pomimo sprzeciwu wyrażonego przez wszystkich partnerów społecznych.

Pomimo zastosowania kompensacji, nie udało się zahamować wzrostu udziału wydatków na świadczenia emerytalne w PKB. Jednak po dojściu do władzy w 1981 roku partii socjalistycznej (za prezydenta F. Mitteranda) rozpoczęto reformy będące zaprzeczeniem działań poprzedników: podniesiono płace, skrócono tydzień roboczy do 39 godzin oraz spełniono postulat obniżenia wieku emerytalnego do 60 lat (pod warunkiem udowodnienia stażu 37,5 roku). Środki na pokrycie dodatkowych wydatków miały się znaleźć dzięki nacjonalizacji wielkich korporacji przemysłowych i banków [Baskiewicz, 1999, s. 596]. Zarządy systemów uzupełniających zdecydowały się dostosować do zmian w systemach bazowych i również obniżyć wiek uprawniający do nabycia świadczeń. Obniżenie wieku emerytalnego oraz stosowanie różnych programów wcze-

śniejszego przechodzenia na emeryturę, jako rozwiązania problemu bezrobocia⁵ spowodowały, że we Francji wskaźnik osób aktywnych zawodowo wśród osób w wieku około 60 lat jest jednym z najniższych w Europie.

Decyzje o obniżeniu wieku emerytalnego pogłębiły trudności systemów emerytalnych i spowodowały konieczność podniesienia składek ubezpieczeniowych. Podwyżki z 1983 i 1987 roku nie dały jednak spodziewanego zrównoważenia finansowego systemu ze względu na ciągły wzrost jego wydatków. W 1991 roku składki nieco obniżono, a w zamian wprowadzono specjalny podatek od wszystkich dochodów (również emeryckich) CSG (*contribution sociale généralisée*). Sytuacja kryzysowa w systemie ubezpieczeń społecznych dała początek szerokiej debacie publicznej na temat racjonalizacji wydatków socjalnych państwa. Kolejne rządy dążyły do uzdrowienia finansów ubezpieczeń bazowych. Próby te były odbierane przez społeczeństwo najczęściej jako naciski na zmianę systemu repartycyjnego na kapitałowy i reklamę prywatnych ubezpieczycieli. Podsumowaniem dyskusji dotyczącej zmian systemów emerytalnych była tzw. Biała Księga (*Livre blanc sur les retraites*), opublikowana w 1991 roku, na żądanie ówczesnego premiera. Jej treść szeroko rozpowszechniano wśród społeczeństwa, gdyż wierzono, że może stanowić podstawę reformy systemu, którą ono zaakceptuje. W Białej Księdze dyskutowane były bardzo radykalne rozwiązania: od zmiany sposobu finansowania emerytur z repartycyjnego na kapitałowy, poprzez wprowadzenie jednakowej, minimalnej emerytury dla wszystkich, po zmianę techniki ustalania wysokości emerytury i wprowadzenie systemu punktowego na wzór systemów uzupełniających. Biała Księga sugerowała też podniesienie wieku emerytalnego, choć nie wprost, ale pośrednio, poprzez zmianę warunków przechodzenia na emeryturę (wydłużenie okresu składkowego z 37,5 roku do 41 lub 42 lat; wprowadzenie zasady wyliczania emerytury na podstawie średniej płacy z 25 najlepszych lat zamiast dotychczasowych 10). Ponadto proponowała zmianę sposobu indeksowania świadczeń emerytalnych z płacowego na cenowe.

Ani ten rząd, ani kolejne rządy socjalistyczne, które nastąpiły po nim, nie wprowadziły tych propozycji w życie. Jedynie, tuż przed wyborami w marcu 1993 roku, zdecydowano o utworzeniu funduszu solidarnościowego *Fonds de Solidarité Vieillesse* (FSV), którego zadaniem miało być finansowanie tej części świadczeń, która nie ma pokrycia w składkach⁶ oraz finansowanie składek

⁵ Koszty utrzymania „wcześniejszych” emerytów zostają przerzucone na pracodawców i zatrudnionych: składki (lub podatki) rosną, co prowadzi do wzrostu kosztów pracy, pracodawcom nie opłaca się zatrudniać nowych pracowników. Wbrew oczekiwaniom rządów, ograniczanie podaży pracy nie przyczynia się do spadku bezrobocia. Szerzej na ten temat np.: Góra M., Wpływ systemu zabezpieczenia społecznego na rynek pracy, *Ekonomista*, nr 1, 2003. Metody zwalczania bezrobocia poprzez ograniczanie podaży pracy są dość powszechnie krytykowane przez ekonomistów, jednak we Francji zastosowano kilka lat temu taką metodę skracając tydzień pracy do 35 godzin. Nie spowodowało to zmniejszenia bezrobocia (porównaj: <http://research.bnpparibas.com>).

⁶ Czyli świadczeń tradycyjnie zapewnianych przez państwo (minimalna emerytura – *minimum vieillesse*, dodatki związane z liczbą wychowywanych dzieci, okres służby narodowej).

na ubezpieczenie emerytalne bezrobotnych [Reynaud i Tamburi, 1994, s. 22]. Źródłem finansowania funduszu miał być podatek od dochodów CSG (podwyższony specjalnie w tym celu o 1,3 punktu procentowego) [Charpin, 1999, s. 180].

Rząd konserwatywny Balladura potwierdził powstanie FSV (FSV zaczął funkcjonować 1 stycznia 1994), a latem 1993 roku zainicjował reformę systemu ogólnego (*régime général*) wprowadzającą część ustaleń Białej Księgi. Jej celem było przywrócenie systemowi emerytalnemu charakteru ubezpieczeniowego i powrót do zasady ekwiwalentności. Sposób naliczania świadczeń emerytalnych pracowników najemnych sektora prywatnego (a zatem tych, którzy podlegają systemowi ogólnemu) uległ kilku ważnym zmianom:

- ustalono stopniową zmianę obowiązującej długości stażu pracy z 37,5 roku na 40 lat, czyli ze 150 do 160 kwartałów (od roku 2003 obowiązuje już 40 lat stażu pracy);
- bazą do wyliczenia emerytury jest odtąd przeciętna płaca nie z 10, ale z 25 najlepszych lat (podnoszone stopniowo, 25 lat będzie bazą do wyliczania świadczenia w 2009 roku),
- świadczenie ulega zmniejszeniu za każdy kwartał brakujący do wymaganych 160 kwartałów ubezpieczenia (albo za każdy kwartał brakujący do wieku 65 lat w zależności, która z tych liczb jest mniejsza); stopa zmniejszenia jest równa 2,5%; w razie potrzeby sumuje się okresy ubezpieczenia we wszystkich systemach bazowych;
- świadczenia emerytalne są odtąd waloryzowane według wzrostu wskaźnika cen, a nie jak dotąd wzrostu funduszu płac [La retraite...].

W porównaniu z radykalnymi propozycjami przedstawionymi w Białej Księdze, reforma systemu przeprowadzona w 1993 roku miała charakter bardziej kosmetyczny, racjonalizacyjny. Ze względu na protesty społeczne nie udało się przeprowadzić reformy w systemach specjalnych (dla urzędników i pracowników przedsiębiorstw państwowych). Przykładowo, w formule emerytalnej systemu specjalnego funkcjonariuszy publicznych (*fonction publique*) do wyliczenia świadczenia brana jest pod uwagę średnia płaca z ostatnich sześciu miesięcy i nie ma w niej mechanizmu zmniejszenia świadczeń uwzględniającego koszty dłuższego wypłacania świadczenia, wynikłe z wcześniejszego przejścia na emeryturę⁷. Różnica powstała w związku z tym między systemem ogólnym a systemami specjalnymi po reformie z 1993 roku, przyczyniła się do powstania, za pośrednictwem mechanizmu kompensacyjnego, niekorzystnej redystrybucji z systemu ogólnego do systemów specjalnych, nieusprawiedliwionej gor-

⁷ Formuła emerytalna w systemie ogólnym: $P = (1 - \delta n) * 50\% * (d/150) * S$ i w systemie specjalnym *fonction publique*: $P = 75\% * (d/150) * T$ gdzie: P – należne świadczenie emerytalne (*pension*) – kwota roczna; δ – stopa zmniejszenia równa 2,5% za każdy kwartał brakujący do wymaganych 160 kwartałów ubezpieczenia łącznie we wszystkich systemach bazowych albo za każdy kwartał brakujący do wieku 65 lat; n – liczba brakujących kwartałów d – długość okresu ubezpieczenia (*durée d'assurance*) wyrażona w kwartałach (maksymalnie 150 kwartałów) S – średnie wynagrodzenie stanowiące podstawę wymiaru składek z 25 najlepszych lat (*salaire de base*); T – średnia płaca z ostatnich 6 miesięcy.

szą sytuacją demograficzną. Okazuje się więc, że mechanizm kompensacji jest zawodny, jeśli nie ma koordynacji zmian w systemach i ich harmonizacji.

Ocena OECD i kolejne próby zmian

Obliczenia rządowych ekspertów (tablica 4), jak również obliczenia przeprowadzone przez OECD (tablice 3 i 5) pokazały, że tę reformę należy traktować jedynie jako wstęp do dalszych zmian. Dzięki niej sytuacja finansowa systemu uległa poprawie, jednak wprowadzone poprawki nie wystarczą, by go zrównoważyć w ciągu następnych kilkudziesięciu lat [Blanchet, 1998, s. 129].

Francja nie była jedynym krajem borykającym się z problemem systemu emerytalnego nieadekwatnego do sytuacji starzenia się społeczeństwa. W Europie rozpoczęła się debata nad problematyką tradycyjnych systemów emerytalnych. W 1994 roku Bank Światowy wydał publikację „Averting the Old Age Crisis”, w której analizował zaistniałą sytuację i przedstawił swoją propozycję reformy. OECD opublikowało w 1996 roku wyniki symulacji reform systemów emerytalnych dla krajów OECD przeprowadzone przez [Roseveare et al., 1996]. Dla Francji wynikało z nich, że wprowadzone w 1993 roku poprawki do systemu (konkretnie, przejście z indeksacji płacowej na cenową) ograniczą wzrost wydatków, jednak nadal będzie on wysoki. Przy zachowaniu systemu emerytalnego w postaci obowiązującej po reformie 1993 roku (patrz tablica 3), autorzy przewidywali wzrost wydatków emerytalnych w latach 1995-2040 niemal o 4 punkty procentowe, co oznaczałoby konieczność przeznaczenia ponad 14% PKB na świadczenia emerytalne w 2040 roku. Jednocześnie pokazywali, jaki wpływ miałyby różne zmiany w systemie (przedstawione w postaci czterech scenariuszy)⁸ na ograniczenie jego wydatków. Scenariusz trzeci, polegający na ograniczeniu liczby osób otrzymujących świadczenia do 30% wszystkich osób w wieku emerytalnym, czyli przyznawanie świadczeń jedynie najuboższym, dałby najlepsze efekty. Społeczeństwo musiałoby przeznaczyć jedynie 4,6% PKB na utrzymanie emerytów (porównaj tablica 3). We Francji taki scenariusz jest jednak mało prawdopodobny. W scenariuszu 2 proponuje się podniesienie wieku emerytalnego do 70 lat, co również pozwoliłoby na obniżenie wydatków, jednak podniesienie wieku emerytalnego aż o 10 lat, przy nieustannych protestach społecznych towarzyszących każdej próbie zmian, jest raczej niemożliwe.

⁸ Scenariusz 1: wydatki emerytalne zostają ustalone na stałym poziomie do PKB. W modelu dokonano zamrożenia tych wydatków na poziomie PKB z 2015 roku.

Scenariusz 2: wiek emerytalny zostaje stopniowo podniesiony do 70 lat. Model przewiduje podnoszenie wieku emerytalnego o pół roku na rok od 2005 roku.

Scenariusz 3: grupa osób w wieku emerytalnym otrzymująca świadczenia emerytalne (z systemu publicznego) jest stopniowo ograniczana (lata 2015-2030) do 30% wszystkich osób w wieku emerytalnym, jednocześnie stopa zastąpienia zarobków emeryturą zostaje zamrożona na poziomie z 2010 roku.

Scenariusz 4: powrót do płacowej waloryzacji świadczeń.

Tablica 3

Prognozowane przez OECD wydatki emerytalne we Francji w latach 1995-2070 w zależności od przyjętego scenariusza (w procentach PKB; ceny z 1994 roku)

	1995	2000	2010	2020	2030	2040	2050	2060	2070
system obowiązujący	10,6	9,8	9,7	11,6	13,5	14,3	14,4	14,2	14,0
scenariusz 1	10,6	9,8	9,7	10,7	10,7	10,7	10,7	10,7	10,7
scenariusz 2	10,6	9,8	7,9	6,6	6,5	7,2	7,6	7,6	7,6
scenariusz 3	10,6	9,8	9,7	7,8	4,3	4,6	4,6	4,6	4,5
scenariusz 4	10,6	9,8	10,8	13,5	15,8	16,8	17,0	16,8	16,5

Źródło: [Roseveare, Leibfritz, Fore, Wurzel, 1996], *Ageing populations, pension systems and government budgets: simulations for 20 OECD countries*, Economics Department Working Papers no 168, OECD, Paris, <http://www.oecd.org> (18 kwietnia 2000 r.), s. 17

System francuski, stworzony ze względu na zapotrzebowanie społeczne, stał się zbiorem różnych elementów, często nie pasujących do siebie, przez to znalazł się w pułapce: jego skomplikowana struktura nie pozwoliła ani na zreformowanie go adekwatnie do potrzeb, ani na zamknięcie go i wprowadzenie na jego miejsce nowego systemu, ze względu na brak zgody społeczeństwa.

Od końca 1993 roku do dziś nie wprowadzono we Francji żadnych znaczących zmian w systemie emerytalnym. Próby reform kończyły się upadkiem ekip rządzących lub ograniczały się do wydawania dokumentów, wzorowanych na Białej Księdze, przedstawiających analizę sytuacji oraz propozycje zmian.

Pierwsza próba reform w tym okresie zakończyła się upadkiem rządu A. Juppé. W 1995 roku rozpoczął on całościową reformę systemu zabezpieczenia społecznego (*Reforme de la Protection Sociale*). Premier Juppé chciał rozszerzyć zmiany wprowadzone w 1993 roku w systemie ogólnym na pozostałe systemy bazowe, to jest na systemy specjalne. Jednak te propozycje wywołały falę strajków wśród pracowników sektora publicznego. Strajkowali pracownicy niemal wszystkich środków transportu. Cały kraj stanął. Piątego grudnia premier Juppé wygłosił przemówienie do narodu, w którym podtrzymał zamiar zreformowania systemu zabezpieczenia społecznego [Mantel i Thomssen, 2000]. Jednak pod presją strajków propozycje musiały zostać zarzucone, a proces reform wstrzymany. Strajki były główną przyczyną usunięcia w 1997 roku rządu Juppé i zwycięstwa w wyborach socjalistów.

Kolejną próbę przeprowadzenia reformy systemu podjął w 1998 roku premier L. Jospin. Jednak, biorąc pod uwagę doświadczenia poprzedników, najpierw poprosił o stworzenie raportu, który zostałby akceptowany przez wszystkich zainteresowanych. Od października 1998 do marca 1999 roku obradowało 50 partnerów społecznych: odpowiedzialnych za poszczególne systemy emerytalne, przedstawicieli pracodawców i pracowników, przedstawicieli emerytów oraz ministerstw, których ten problem dotyczył. Efektem tych obrad było powstanie słynnego Raportu Charpin pt. „Przyszłość naszych emerytur” (*Avenir de nos retraites*). Raport zawierał analizę sytuacji bieżącej i przedstawił propozycje zmian, które dotyczyły:

- zmiany formuły emerytalnej we wszystkich systemach bazowych (podniesienie wymaganego stażu emerytalnego stopniowo do 170 kwartałów, wprowadzenie mechanizmu zmniejszania świadczeń, podobnie, jak w systemie ogólnym (*régime général*), z tym, że stopa zmniejszenia wyniesie 1,2%, a nie jak dotąd 2,5% za każdy brakujący kwartał)⁹; jednak z zachowaniem zróżnicowania w podstawach wymiaru między systemami (średnia płaca z 25 lat i z 6 miesięcy) oraz we wskaźniku wymiaru emerytury (50% lub 75%);
- utworzenia rezerwy pozwalającej na zamortyzowanie konsekwencji zmian demograficznych;
- rozszerzenia podstawy wymiaru składek na inne dochody gospodarstw domowych, które są wliczane do podstawy wymiaru podatku CSG (wprowadzonego w 1991 roku), a nie są zaliczone do podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne (jednak korzyści finansowe z wprowadzenia takiej zmiany, jak wykazują to autorzy analizy, są tymczasowe, ponieważ w dłuższym okresie każdy wzrost składek pociąga zwiększenie praw do świadczeń).

Potrzeba konsensusu i uzyskania aprobaty społecznej dla proponowanych zmian ograniczyła ich zakres. W dokumencie końcowym podkreślono, że przyszła reforma nie będzie miała na celu wprowadzenia jednego, zunifikowanego systemu dla wszystkich oraz zniesienia specyfiki poszczególnych systemów. Część różnic między nimi nadal pozostała (podstawa wymiaru, wskaźnik wymiaru emerytury). Zatem, nawet gdyby udało się wprowadzić proponowane poprawki do systemu, nadal nie zagwarantowałoby to jego równowagi finansowej. Przeprowadzone analizy pokazują, że potrzeba dofinansowywania systemów emerytalnych z budżetu państwa (tablica 4) znacznie obniżyłaby się, ale dofinansowanie byłoby o wiele wyższe niż obecnie. Pomimo uzgodnień, żadna reforma od momentu publikacji raportu nie została przeprowadzona.

⁹ Nowa formuła emerytalna dla wszystkich systemów bazowych: $P = (1 - \delta n) * T * (d / 170) * S$, gdzie: d – udowodniona długość ubezpieczenia w danym systemie (maksymalnie 170 kwartałów); δ – stopa zmniejszenia za wcześniejsze przejście na emeryturę wynosząca 1,2% za każdy kwartał brakujący do osiągnięcia 170 kwartałów ubezpieczenia we wszystkich systemach bazowych łącznie lub do osiągnięcia wieku 65 lat. W przewidywanej reformie, osobie, która osiągnęła 65 rok życia, a nie osiągnęła wymaganych 170 kwartałów ubezpieczenia nie zmniejsza się świadczenia emerytalnego; n – liczba brakujących kwartałów, równa mniejszej wartości z dwóch następujących: liczba brakujących kwartałów do osiągnięcia 170 kwartałów ubezpieczenia albo liczba brakujących kwartałów do osiągnięcia wieku 65 lat; T – wskaźnik wymiaru emerytury. Pozostanie niezmienny: 50% w systemie ogólnym i systemach wzorujących na nim zasady w nich panujące; 75% w systemach sektora publicznego; S – wynagrodzenie będące podstawą wymiaru składek (pozostaje bez zmian: średnie wynagrodzenie z 25 najlepszych lat w systemie ogólnym oraz średnia płaca z 6 ostatnich miesięcy w systemach sektora publicznego).

Tablica 4

Wpływ reformy na procent sumy składek stanowiący dofinansowanie poszczególnych systemów (na przykładzie trzech), przy niezmięnionej stopie składek, bez przepływów kompensacyjnych

System emerytalny		stan obecny	scenariusz makroekonomiczny 1 (bezrobocie 9%)		scenariusz makroekonomiczny 2 (bezrobocie 6%)		scenariusz: stopa bezrobocia równa 3%	
w roku		1998	2020	2040	2020	2040	2020	2040
system ogólny <i>régime général</i>	przed reformą	-0,1	-5,5	-11,2	-4,3	-9,8	-3,3	-8,6
	po reformie	-	-3,5	-7,0	-2,4	-6,0	-1,5	-4,8
funkcjonariusze cywilni państwa	przed reformą	0,0	-23,0	-40,0	-21,5	-32,0	-19,0	-29,0
	po reformie	-	-11,0	-25,0	-10,0	-19,0	-8,0	-17,0
CNRACL (system urzędników – pracowników urzędów lokalnych)	przed reformą	9,2	-17,0	-29,0	-17,0	-29,0	-14,0	-26,0
	po reformie	-	-5,3	-17,0	-5,3	-17,0	-3,5	-14,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Charpin, 1999], *L'avenir de nos retraites*, Commissariat Général du Plan, <http://www.plan.gouv.fr/retraites/retraites.html>, s. 148 i 172

Po raporcie Charpin różne organizacje zaczęły publikować kolejne raporty, prezentując własne stanowiska dotyczące dalszej reformy systemu. Przyczyniły się one, niestety, jedynie do oddalenia reformy, gdyż przedstawiane w nich prognozy, podważające raport Charpin, choć często nie poparte rzetelnymi badaniami, otrzymywały poparcie związków zawodowych.

Kolejną próbę reformowania całości systemu emerytalnego premier L. Jospin podjął w marcu 2000 roku. Przyczyniły się do niej szacunki dotyczące zaangażowania finansowego państwa w emerytury pracowników sfery publicznej (wypłacane z niezreformowanych systemów specjalnych). Na koniec 1996 roku zaangażowanie to wynosiło: 3 400 miliardów franków (518,3 miliardów euro), co stanowiło 40% PKB. Z tego 250 miliardów euro na rzecz obecnych emerytów oraz 264,5 miliarda euro na rzecz wszystkich płacących składki, jeśli by zażądali świadczeń w momencie przeprowadzania rachunku. W czerwcu 2001 roku szacowano, że pozabilansowe zaangażowanie państwa (dług ukryty) z tytułu emerytur urzędniczych wzrosło do 595-686 miliardów euro [Greciano, 2002].

Pomimo tych niepokojących danych, nie przeprowadzono żadnej radykalnej zmiany. Premier nie podał konkretnych propozycji, wytyczył tylko główne cele reformy:

- zapewnienie równowagi całego systemu emerytalnego do roku 2020, poprzez znalezienie w drodze dyskusji i konsultacji, odpowiedniego rozwiązania dla każdego z systemów;
- wzmocnienie funduszu rezerwowego, mając w perspektywie groźbę braku równowagi w latach 2020-2040;
- utworzenie Conseil d'orientation des retraites – COR (Rady do spraw Emerytur), aby umożliwić ciągłe porozumiewanie się i planowanie.

Spółród powyższych celów zrealizowano jedynie ostatni. W skład rady COR weszli: reprezentanci ubezpieczonych i pracodawców, posłowie i senatorzy, ministrowie, reprezentanci emerytów oraz eksperci. Jej zadaniem stało się czuwanie nad sytuacją finansową poszczególnych systemów, czuwanie nad ich bieżącą płynnością finansową, oraz nad zapewnieniem sprawiedliwości wewnątrz systemu repartycyjnego i między pokoleniami. Rada przebadła wnioski wynikające z raportu Charpin oraz późniejszych opracowań i w swoim pierwszym raporcie z 6 grudnia 2001 r. wydała orzeczenie w sprawie potrzeb finansowych systemów emerytalnych do roku 2040. Jej przewidywania, odnośnie wzrostu ciężaru świadczeń emerytalnych¹⁰, są nieco korzystniejsze od przewidywań w raporcie Charpin: nastąpi ich wzrost z 11,6% w 2000 roku do 13,6-13,8% w 2020 i 15,7-16% w 2040 roku. Zastrzeżono jednak, że przewidywanie późniejszego pojawienia się deficytów (w stosunku do prognoz zawartych w raporcie Charpin) nie uwalnia od konieczności poszukiwania rozwiązań pokrycia wydatków wyższych o cztery punkty procentowe PKB, co będzie ogromnym wysiłkiem. Mimo tego zastrzeżenia raport został przyjęty przychylnie przez związki zawodowe.

Trzeba jednak zaznaczyć, że w raporcie zabrakło konkretnych wytycznych, określono jedynie, po raz kolejny, cele reformy:

- stworzenie nowej umowy społecznej między pokoleniami;
- szczególne uwzględnienie sytuacji osób aktywnych zawodowo w wieku przed-emerytalnym;
- umożliwienie decydowania o wieku zakończenia aktywności zawodowej;
- zastosowanie alternatywnych metod finansowania, również funduszu rezerwowego.

Można przypuszczać, że przychylne przyjęcie przez związki zawodowe wynikało z nieobecności kluczowych punktów, jak choćby problemu systemów specjalnych. Wiceprzewodniczący MEDEF'u, organizacji zrzeszającej pracodawców francuskich, skwitował go jednym zdaniem: „COR wypełnił swoją rolę: odsunął problem emerytalny na dwa lata, czyli na czas po wyborach”. I rzeczywiście, reforma nie została przeprowadzona.

Prognozy na przyszłość

Według prognoz OECD stopa obciążenia, czyli stosunek osób powyżej 65 roku życia do osób w wieku produkcyjnym, zwiększy się we Francji z 27,2% w roku 2000 do 50,8% w roku 2040 (porównaj tablica 5). Oznacza to niemal dwukrotny wzrost obciążenia dla osób w wieku produkcyjnym. Ponadto stosunek osób w wieku 55-64 lat do osób w wieku 20-64 lat wynoszący we Francji w 2000 roku 15,8% wzrośnie o 7 punktów procentowych do 2040 roku [Dang et al, 2001]. Ze względu na to, że Francja ma jeden z najniższych

¹⁰ Przy założeniu powrotu w 2010 roku do pełnego zatrudnienia (stopa bezrobocia 4,5%) oraz wzroście produktywności o 1,6% rocznie w latach 2000-2010.

w krajach OECD wskaźników aktywności zawodowej osób 55-64 letnich, wzrost ich udziału w grupie osób w wieku produkcyjnym będzie dodatkowo zwiększał obciążenie pracujących.

Wydatki emerytalne we Francji są już wysokie – 12,1% PKB (Przy średniej w krajach OECD 7,4%) [OECD, 2002]. Prognozy przeprowadzone przez OECD [Dang et al.] przewidują ich wzrost do 15,8% PKB w 2040 roku, a zatem aż o 3,7 p.p. Potwierdzają się zatem wyniki z roku 1996 (tablica 3). Ten wzrost będzie trzeba w jakiś sposób sfinansować. W symulacjach przeprowadzonych przez [Dang et al.] (Panel C, tablica 5) oszacowano wysokość środków budżetowych (w % PKB), które trzeba by zgromadzić, aby sprostać zobowiązaniom systemu emerytalnego oraz pozostałym wydatkom na osoby stare (np. opieka medyczna). Dla utrzymania zadłużenia związanego z wszystkimi wydatkami na osoby stare do roku 2050 na poziomie roku 2000 potrzebne jest utrzymywanie przez cały omawiany okres nadwyżki budżetowej w wysokości 5,9% PKB. Do redukcji tego długu do 2050 roku do zera potrzeba nadwyżki 6,6% PKB (jeśli pod uwagę weźmiemy wydatki ściśle związane z samym systemem emerytalnym, daje to odpowiednio 4,2% i 4,9% PKB). Taki będzie koszt obsługi zobowiązań obowiązującego systemu emerytalnego – jeden z najwyższych wśród krajów Europy Zachodniej. Pytanie, czy Francję faktycznie stać na udźwignięcie ekonomicznego ciężaru systemu. Wyższe koszty trzeba pokryć, pokrywać je będzie pokolenie osób w wieku produkcyjnym. Oznacza to wzrost i tak już wysokich podatków, zwiększenie kosztów pracy, a w związku z tym możliwy jest wzrost bezrobocia i niższy wzrost gospodarczy, co na pewno nie przyczyni się do ułatwienia sfinansowania dodatkowych kosztów i utrudni realizację zobowiązań finansowych systemu emerytalnego¹¹.

Francuscy eksperci od dawna wiedzą o przewidywanych problemach ich systemu emerytalnego. Ta wiedza jednak, jak to już zostało pokazane, nie ma przełożenia na działania kolejnych rządów. Nie jest łatwo zreformować system emerytalny. Trudności te są natury politycznej, jak również wynikają z tego, że nie jest łatwo przekazać społeczeństwu konieczność przeprowadzenia reform w związku z problemami, które według prognoz dotkną obywateli za lat kilkanaście bądź kilkadziesiąt. Z badań opinii społecznej wynika, że społeczeństwo jest świadome konieczności przeprowadzenia reformy, ale nikt nie chce, by działa się to kosztem jego emerytury. Jednocześnie nie wszyscy znają właściwe przyczyny problemu. Według przeprowadzonych ankiet: 64% osób uważa, że jest źle poinformowane, 50% obwinia bezrobocie, a tylko 33% przemiany demograficzne. Co zatem rząd powinien przedsięwziąć? Najczęściej powtarza się zdanie (u 93% osób) o tym, że należy połączyć odejścia na emeryturę starych pracowników i zatrudnianie młodych bezrobotnych¹², ponadto: należy opodatkować zyski giełdowe lub utworzyć fundusze emerytalne. Zatem

¹¹ Szerzej na temat tej problematyki: [Góra, 2003].

¹² Jest to echo propagowanej przez rząd francuski polityki zachęcania do wcześniejszego odchodzenia na emeryturę jako narzędzia zmniejszającego bezrobocie wśród osób młodych. Takie wyniki świadczą o tym, że ankietowani nie rozumieją, w jaki sposób są finansowane emerytury.

metody, które społeczeństwo uznaje za wystarczające do zastosowania, nie dotyczą sedna problemu, lecz marginesu. Znajduje to również potwierdzenie w tym, że środki wymagające osobistego poświęcenia (dłuższej pracy lub zgody na niższą emeryturę) nie są popularne: 84% badanych chciałoby otrzymać emeryturę w przewidzianym czasie i niezminionej wysokości, jednak istnieje zgoda (72% ankietowanych), na wydłużenie okresu składkowego urzędników (*fonctionnaires*) i zrównanie go z systemem ogólnym. Z innego sondażu wynika, że 67% osób jest za harmonizacją okresu ubezpieczenia między systemami, a tylko 35% za podniesieniem składek i 35% za podniesieniem wieku emerytalnego [Greciano, 2002].

Tablica 5

Stopy obciążenia, wydatki emerytalne i podstawowy bilans w krajach OECD w latach 2000-2050

	Panel A			Panel B			Panel C	
	Stopa obciążenia		Zmiana pkt proc.	Wydatki emerytalne		Zmiana pkt proc.	Podstawowa nadwyżka	
	(Osoby 65+)/ (osoby 20-64) %			%PKB			niezbędna do utrzymania do roku 2050 zadłużenia na poziomie roku 2000 (% PKB)	pozwalająca zredukować dług do zera do 2050 r. (% PKB)
	2000	2050		2000	2050			
Australia	20,4	47,0	26,6	3,0	4,5	1,5	..	
Austria	25,2	58,2	33,0	9,5	11,8	2,3	..	
Belgia	28,1	49,5	21,4	8,8	12,1	3,3	4,2	5,3
Kanada	20,4	45,9	25,5	5,1	11,0	5,9	3,7	4,5
Czechy	21,9	57,5	35,6	7,8	14,6	6,8	1,6	1,8
Dania	24,2	40,3	16,1	6,1	8,8	2,7	3,7	4,0
Finlandia	25,9	50,6	24,7	8,1	12,9	4,8	2,5	2,1
Francja*	27,2	50,8	23,6	12,1	15,8	3,7	5,9	6,6
Niemcy	26,6	53,2	26,6	11,8	16,9	5,1	4,3	4,7
Węgry	23,7	47,2	23,5	6,0	7,2	1,2	..	
Islandia	20,3	44,0	..	..	..	..	..	
Irlandia	19,7	45,7	..	..	..	..	..	
Włochy	28,8	66,8	38,0	14,2	13,9	-0,3	4,9	5,9
Japonia	27,7	64,6	36,9	7,9	8,5	0,6	3,6	4,1
Korea	11,3	45,4	34,1	2,1	10,1	8,0	3,9	3,5
Holandia	21,9	44,9	23,0	5,2	10,0	4,8	6,1	6,6
Nowa Zelandia	20,4	48,3	27,9	4,8	10,6	5,8	2,9	2,9
Norwegia	25,6	41,2	15,6	4,9	12,9	8,0	4,6	4,0
Polska	20,4	55,2	34,8	10,8	8,3	-2,5	-1,0	-1,0
Portugalia	26,7	50,9	24,2	8,0	12,5	4,5	3,4	3,4
Hiszpania	27,1	65,7	38,6	9,4	17,4	8,0	4,8	5,2
Szwecja	29,4	46,3	16,9	9,2	10,8	1,6	1,0	1,1
Szwajcaria	25,1	45,3	..	..	..	..	..	
Wielka Brytania	26,6	45,3	18,7	4,3	3,6	-0,7	0,8	1,2
USA	21,7	37,9	16,2	4,4	6,2	1,8	2,7	3,2
OECD (średnia)	23,8	49,9	26,1	7,4	10,6	3,2	..	

* dla Francji ostatnim rokiem, dla którego istnieją prognozy, jest rok 2040

Źródło: [OECD, za: Góra, 2002], *Finansowanie przejścia od tradycyjnego do nowoczesnego systemu emerytalnego*, Gospodarka Narodowa, nr 9, ss. 1-18

Problemy z finansowaniem świadczeń napotykają również systemy emerytur uzupełniających. Działania ARRCO i AGIRC ograniczyły się do podniesienia ceny punktu, aby ta sama liczba płacących składki wygenerowała mniej praw do emerytur [Blanchet, 1998, s. 134]. Próby podniesienia wieku emerytalnego, od którego przysługiwałaby emerytura uzupełniająca w pełnej wysokości zakończyły się na razie niepowodzeniem. W wyniku nacisków społecznych w lutym 2001 roku zarządy ARRCO i AGIRC przedłużyły prawo do otrzymywania emerytury uzupełniającej w wieku 60 lat, wraz z przejściem na emeryturę z systemu bazowego do grudnia 2002, a ostatnio do października 2003 roku.

Krytykowany jest mechanizm kompensacji pomiędzy systemami bazowymi. W październiku 2001 reprezentanci CNAVPL (*professions libérales*) oraz CNBF (*avocats*) – systemów, które są płatnikami netto na rzecz pozostałych – wyrazili życzenie, by część ich zobowiązań związanych z kompensacją ulegała zmniejszeniu. Kompensacja pomiędzy systemami emerytalnymi nie zlikwiduje chronicznych problemów tkwiących w niektórych z nich.

Na początku lutego 2003 roku kolejny rząd ogłosił rozpoczęcie prac nad reformą systemu emerytalnego. Prace mają zostać zakończone do końca czerwca 2003 roku. Odpowiedzią na tę wiadomość były manifestacje oponentów (pod hasłami: „ratujmy repartycję” – *sauvons la repartition*). Premier, w swoim przemówieniu do CES (Rady Ekonomiczno-Społecznej), podkreślił, że celem jego działań jest uratowanie systemu emerytalnego funkcjonującego na zasadach repartycji. Reforma ma zapewnić sprawiedliwy podział PKB w przyszłości, czyli godziwe świadczenia emerytalne i jak najlepsze warunki życia dla młodego pokolenia. Premier, świadom tego, że reforma jest już spóźniona, przekonywał, że tylko ona, a nie bierność, może uratować system repartycyjny. Reforma oczywiście zostanie przedsięwzięta jedynie w konsultacji z partnerami społecznymi. Premier wytyczył cztery cele reformy:

- natychmiastowa reforma mająca na celu równowagę systemu do roku 2020 (proponowana zmiana, to odpowiednie żonglowanie parametrami: wysokością składki, emerytury, wieku uprawniającego do emerytury; pojawiła się też kwestia odpowiedniego dofinansowania funduszu rezerwowego);
- zapewnienie odpowiedniej siły nabywczej świadczeń emerytalnych;
- zachowanie zasady sprawiedliwości i równości, co wyraża się harmonizacją zasad dotyczących wymaganej długości okresu składkowego;
- podniesienie wskaźnika ludności czynnej zawodowo (zmniejszenie bezrobocia, umożliwienie wydłużenia okresu aktywności zawodowej osobom w wieku przedemerytalnym, z zastrzeżeniem prawa do wcześniejszego odroczenia na emeryturę dla tych, co chcą – oczywiście w pewnych granicach).

Kolejna propozycja, to umożliwienie dobrowolnego oszczędzania na emeryturę, czyli rozpropagowanie pracowniczych planów emerytalnych. Chcąc zadbać o dobrą informację społeczeństwa o wszystkich swoich poczynaniach i będąc świadomym wpływu opinii publicznej na możliwości przeprowadzenia reformy, premier utworzył specjalną międzyministerialną stronę internetową. Od początku marca rozpoczęły się rozmowy z partnerami społecznymi i po-

zostałymi zainteresowanymi stronami, na temat zasad reformy, próbuje się wypracować konsensus między wszystkimi propozycjami. Projekt reformy ma zostać przedstawiony do dyskusji na wiosnę¹³. Jednak może się okazać, że wprowadzenie jakichkolwiek zmian będzie niemożliwe. Organizacje związkowe zapowiedziały kolejne manifestacje, gdyż są zdania, że rząd w przedstawianych projektach nie dotrzymał obietnic dotyczących wysokości przyszłych emerytur¹⁴.

Wnioski

Systemy repartycyjne są wrażliwe na zmiany w zasobach pracy. Ich funkcjonowanie było obliczone na ciągły wzrost bazy składkowej¹⁵. Obecnie jednak w krajach uprzemysłowionych obserwuje się zjawisko przeciwne – spadek liczby urodzeń przy jednoczesnym wydłużaniu się trwania życia. Pokolenie wyżu demograficznego dochodzi do wieku emerytalnego, a w jego miejsce przychodzą mniej liczne pokolenia. Rezultatem tych zmian jest wydłużenie przeciętnego okresu wypłacania świadczeń emerytalnych przy jednoczesnym pogarszaniu relacji ludności aktywnej zawodowo do ludności utrzymującej się ze świadczeń emerytalnych. Pociąga to za sobą konieczność podnoszenia składek i obniżania świadczeń. Błędem zarządzających tymi systemami emerytalnymi było zaniechanie tworzenia rezerw w okresie szybkiego rozwoju gospodarczego. Zamiast tego, podnoszono świadczenia emerytów¹⁶. Obecnie reforma istniejących tradycyjnych systemów emerytalnych jest konieczna i staje się problemem coraz bardziej palącym.

Przykład Francji pokazuje jednak, że znajomość problemu nie ułatwia wprowadzenia w życie zmian. Oprócz tego, że każda propozycja zmian jest krytykowana przez przeciwników politycznych, decyzję utrudnia konieczność przekonania do niej partnerów społecznych: związki zawodowe, przedstawiciele pracodawców.

Istotną rolę w tworzeniu systemu emerytalnego odegrała świadomość ubezpieczeniowa Francuzów. Obecny jego kształt jest wynikiem zapobiegliwości ubezpieczonych. Stanowi to jednak trudność, gdyż każda próba zmiany zmierzająca do utrzymania stabilności systemu i finansów państwowych, musi być konsultowana z wieloma organizacjami zarządzającymi poszczególnymi systemami (systemami uzupełniającymi zarządzają tzw. partnerzy socjalni – przed-

¹³ Discours de présentation de la réforme par Jean-Pierre Raffarin devant le C.E.S. (Conseil économique et sociale), 03.02.2003, <http://www.retraites.gouv.fr>

¹⁴ <http://www.unsa.org/communiques/cp-2003-020.html>

¹⁵ Już w roku 1967 P. Samuelson przyrównywał systemy emerytalne, w których każde pokolenie otrzymuje więcej niż wpłaciło w ciągu swego życia, do schematu Ponziego (*Ponzi game*) na skalę ogólnonarodową. Porównaj: Samuelson P., Editorial, Newsweek, 13 February 1967.

¹⁶ Takie zjawisko jest charakterystyczne dla tradycyjnych systemów emerytalnych, gdyż nie ma w nich mechanizmów automatycznie dostosowujących wypłaty do wielkości bazy składkowej i do wysokości wpłaconych składek, a decyzje o wysokości świadczeń są zależne od polityków. Polski zreformowany system emerytalny ma wbudowany taki mechanizm, porównaj: [Góra, No. 57, 2001, s. 7-36].

stawiciele pracodawców i pracowników, podobnie systemy dla pracujących na własny rachunek i wolnych zawodów są autonomiczne), których interesy są sprzeczne. Częściowo, brak konsensusu wynika z nieświadomości wpływu przyszłych trudności finansowych systemów na dobrobyt całego społeczeństwa, a częściowo z partykularnych interesów grup zawodowych ubezpieczonych w odrębnych systemach. Każdy chce skorzystać jak najwięcej ze świadczeń oferowanych przez obecne systemy, zatem wszelkie reformy prowadzące do ich ograniczenia (choćby w wyniku integracji czy harmonizacji systemów) są odrzucane.

Trudno przekonać społeczeństwo do reformy, która zabierze ubezpieczonym część dotychczasowych uprawnień, a korzyści z niej osiągną może następne pokolenia. Ludzie mają pewne oczekiwania, co do wysokości przyszłego świadczenia, niekoniecznie wynikające z wpłaconych składek, ale z obietnic złożonych przez system emerytalny. Okazuje się jednak, że nie jest łatwo te oczekiwania zmniejszyć [Góra, 2002, s. 1-18]. Wobec powyższego przeprowadzono próby zwiększenia bazy składkowej i racjonalizacji wydatków systemu: dodatkowy podatek CSG, wzrost składek, reforma z 1993 roku. Niestety, rozbitcie systemu francuskiego na wiele mniejszych, uniemożliwiło wprowadzenie zmienionych reguł we wszystkich systemach bazowych. Pozostawienie systemów specjalnych bez zmian powoduje obecnie, nieuzasadnione gorszą sytuacją demograficzną, przepływy kompensacyjne na ich rzecz z pozostałych systemów. Płacą za to wszyscy ubezpieczeni, ostatnio pojawiły się żądania przedstawicieli systemów wolnych zawodów (płatników netto) o odstąpienie od mechanizmu kompensacji lub zmniejszenie ich przepływów z ich strony. Trudno jednak wymagać solidarności między systemami, gdy nie ma w nich jednakowych zasad.

Ograniczenie kosztów systemu emerytalnego jest konieczne, gdyż ich ciężar ma wpływ na całą gospodarkę, a zatem na przyszły dobrobyt nie tylko emerytów, ale i pokolenia w wieku produkcyjnym. Jednocześnie z symulacji wynika, że dokonana w 1993 roku racjonalizacja kosztów przyczyniła się do poprawy obecnej sytuacji systemu, jednak nie jest wystarczająca, by zagwarantować przynajmniej stabilizację tych kosztów w przyszłości. Potrzebne są więc dalsze, może bardziej radykalne rozwiązania, które zapewnią środki na finansowanie konsumpcji kolejnych pokoleń emerytów, jak najmniej obciążając kolejne pokolenia pracujących.

Przykładem udanej reformy, która znacznie obniży potrzebę dofinansowywania systemu emerytalnego, jest reforma polska. Wprowadzenie w powszechnym systemie emerytalnym indywidualnych kont zarówno w pierwszej części, zarządzanej przez instytucję państwową (tzw. I filar), jak i w części drugiej, zarządzanej przez instytucję prywatną (tzw. II filar), sprawia, że każdy uczestnik systemu będzie otrzymywał świadczenie emerytalne odzwierciedlające wysokość wpłaconych składek. System posiada więc mechanizm samoregulacji – nie daje obietnic wyższych, niż kwota zebranych składek (powiększonych o odpowiedni procent). Wprowadza również zachęty do wydłużania okresu aktywności zawodowej, gdyż każdy dodatkowo przepracowany rok znacząco podnosi świadczenie emerytalne (większa suma wpłaconych składek dzieli się na

krótszy okres pozostawania na emeryturze)¹⁷. Zmiana wprowadzona w Polsce, w przeciwieństwie do propozycji francuskich, jest radykalna, a dzięki wprowadzonym mechanizmom unika się konieczności ustawowego podnoszenia wieku emerytalnego czy wydłużania wymaganego stażu pracy do otrzymania świadczenia, tak jak to się dzieje we Francji. Skutki finansowe polskiej reformy są widoczne w wyliczeniach przeprowadzonych przez [Dang et al., 2001] (tablica 5, panel B i C): Polska z grupy krajów o najwyższych wydatkach emerytalnych (w której jest również Francja), przejdzie do grupy krajów, w których te wydatki będą najniższe, a tworzenie nadwyżki budżetowej w celu ich sfinansowania będzie zbędne.

Pomimo świadomości konieczności przeprowadzenia reformy, kolejne rządy francuskie nie rozpoczynają jej obawiając się negatywnej reakcji społeczeństwa. Doświadczył tego już rząd A. Juppé wywołując zapowiedzią zreformowania systemu ubezpieczeń społecznych strajki w całym kraju. Odsuwanie reformy w czasie oznacza jednak, że jej przyszłe koszty będą wyższe¹⁸, a zatem trudniejsze do udźwignięcia dla pracujących. W praktyce będzie to równoznaczne z większymi przepływami od aktywnych zawodowo do emerytów, czyli wyższymi składkami lub podatkami oraz, w konsekwencji, reformami obniżającymi świadczenia emerytów. Przyjęte to zostanie z niechęcią, tak przez jednych jak i drugich.

Obecny rząd, którego premierem jest J.P. Raffarin, stając przed trudnym zadaniem przeprowadzenia reformy, obiecuje, tak jak jeden z jego poprzedników, że „nie pozwoli na zniszczenie emerytalnej umowy społecznej”¹⁹. Premier Juppé odstąpił od reformy ze względu na protesty społeczne. Mimo że od tego czasu nastawienie społeczeństwa, a w szczególności związków zawodowych, do reformy systemu emerytalnego nie stało się przychylniejsze, co potwierdzają liczne manifestacje i strajki, obecny rząd jest nieugięty w przeprowadzaniu niepopularnej reformy. Skutkiem zaniechania zmian systemu byłoby systematyczne naruszanie przez rosnące wydatki budżetowe ograniczeń narzuconych przez Pakt Stabilizacji i Rozwoju. Francja jest zmuszona do ich ograniczenia, jednak zmiany proponowane dla systemu emerytalnego są jedynie rozwiązaniem doraźnym, nie rozwiązują problemu długofalowo: koszty utrzymania systemu (a w związku z tym wydatki budżetowe) w ciągu najbliższych pięćdziesięciu lat nadal będą rosły, choć w mniejszym stopniu.

¹⁷ Wzór, wg którego wyliczane są świadczenia emerytalne w nowym polskim systemie emerytalnym: $E = K/G$, gdzie E – wysokość miesięcznego świadczenia, K – zgromadzony kapitał, G – przeciętne dalsze trwanie życia w momencie przejścia na emeryturę, wyrażone w miesiącach.

¹⁸ [Dang et al., 2001] w symulacjach dla modelowego kraju pokazał, że późniejsze wprowadzanie reformy powoduje konieczność przeznaczania wyższych nadwyżek budżetowych na finansowanie zobowiązań systemu ubezpieczeń społecznych.

¹⁹ Discours de présentation de la réforme...op. cit.

Bibliografia

- Baszkiewicz J., [1999], *Historia Francji*, Ossolineum, Wrocław.
- Blanchet D., [1998], *Population Ageing and French Economy*, w: Bosworth B., Burtless G., *Ageing Societies: The Global Dimension*, Brookings Institution Press.
- Charpin J.M., [1999], *L'avenir de nos retraites. Rapport au Premier ministre*, Commissariat Général du Plan, La Documentation Française.
- Dang T.T., Antolin P., Oxley H., [2001], *Fiscal Implications of Ageing: Projections of Age-Related Spending*, Economics Department Working Paper No. 305, OECD, Paris.
- Góra M., [2001], *Koszty, oszczędności oraz efekty zewnętrzne związane z wprowadzeniem nowego systemu emerytalnego*, w: Nowy System Emerytalny w Polsce – wpływ na krótko- i długookresowe perspektywy gospodarki i rynków finansowych, Zeszyty BRE Bank – CASE, No. 57, s. 7-36 (www.case.com.pl).
- Góra M., [2002], *Finansowanie przejścia od tradycyjnego do nowoczesnego systemu emerytalnego*, Gospodarka Narodowa, nr 9, s. 1-18.
- Góra M., [2003], *Wpływ systemu zabezpieczenia społecznego na rynek pracy*, Ekonomista, nr 1.
- Greciano P.A., [2002], *Les retraites en France. Quel avenir?*, La Documentation Française, Paris.
- La retraite au fil de l'histoire...*, Dossiers et Actualités, <http://www.observatoire-retraites.fr>
- Lévy M.L., [1998] *Raisonnement sur le vieillissement*, „Population et Sociétés” nr 341, grudzień.
- Lévy M.L., [1999], *L'évolution démographique*, „Problèmes économiques” nr 2630, 8 września.
- Mantel J., Thomsen M., [2000], *Pension Reform in France. A Missed Opportunity*, Merrill Lynch&Co, http://www.deam-europe.com/pension_reforms
- OECD, [2002], *Policies for an Ageing Society: Recent Measures and Areas for Further Reform*, Working Party No. 1 on Macroeconomic and Structural Policy Analysis, Economics Department, OECD, Paris.
- Reynaud E., Tamburi G., [1994], *Les retraites en France. Le rôle des régimes complémentaires*, La Documentation Française, Paris.
- Reynaud E., [1997], *Politique du marché du travail et politique sociale – documents hors série – n° 30. Les régimes de retraite privés dans les pays de l'OCDE – France*, OECD, Paris.
- Roseveare D., Leibfritz W., Fore D., Wurzel E., [1996], *Ageing Populations, Pension Systems and Government Budgets: Simulations for 20 OECD Countries*, Economics Department Working Papers No. 168, OECD, Paris.
- Strzelecka M., Uścińska G., [1993], *Bazowe systemy emerytalne we Francji*, w: *Bazowe systemy emerytalno-rentowe w świecie*, praca zbiorowa pod red. S. Golinowskiej, IPiSS, Warszawa, tom I.

THE FRENCH PENSION SYSTEM CRISIS

Summary

In the coming years the French pension system faces a threat of collapse and loss of financial liquidity. The problems encountered by all traditional pension systems in Europe, such as reaching retirement age by baby-boom generations, ageing societies due to low natural increase and life expectancy growth, are coupled with problems associated with fragmentation of the system. Almost any social and professional group has its own separate pension sub-system. They are more sensitive to unwelcome demographic developments, and any government attempt to change the system must be consulted with social partners managing specific subsystems.

The article illustrates difficulties faced the reform of the traditional pension system and attempts to find a satisfactory solution for the present and future old-age pensioners. As can be seen from the wave of strikes in France, it is not easy to convince the society about the necessity of changes to prevent problems due to affect the population in a dozen or several dozen years. The reforms, which ensure long-term financial stability of the pension system and apportion the

burden of its funding between the generation of pensioners and the working-age population imposing an excessive burden on the latter, as is the case in Poland, are not easy to enact. The currently employed persons do not want to concede the benefits they were guaranteed by the existing pension system, i.e. the unproportionately high level of pensions relative to the contributions paid. Nevertheless, the unfavourable age structure of the population is bound to enforce reforms.