

Bartosz Pieliński

*Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski*

Polityka społeczna wobec starzejącego się społeczeństwa – rozwój systemu emerytalnego i systemu Ubezpieczenia Opieki Długoterminowej w Japonii

Wprowadzenie

Japonia powinna przyciągać uwagę wszystkich, którzy interesują się rozwojem polityki społecznej wobec ludzi starych. Jest to bowiem kraj, który znajduje się i jeszcze przez kilka dziesięcioleci będzie znajdował się w ścisłej czołówce państw o największym odsetku osób starszych w całej populacji (*World Population Prospects 2011*, s. 103–107). Wedle prognoz demograficznych na rok 2055, osoby w wieku powyżej 65 lat będą stanowiły 40% populacji kraju (Kaneko i inni). Japonia jest interesująca również z tego względu, że obecnie następuje tam kryzys tradycyjnych form opieki nad osobami starszymi. Model, w którym za opiekę nad parą starszych ludzi odpowiadała żona najstarszego syna, odchodzi do przeszłości. Ta przemiana norm społecznych współwystępuje z niekorzystnymi przemianami w sferze gospodarki. Japonia, która swego czasu była ikoną dynamicznego rozwoju gospodarczego, przeżywa okres długotrwałej stagnacji gospodarczej. Wszystkie te czynniki — oddziałując na siebie nawzajem — wpływają na kształt rozwoju japońskiej polityki społecznej, a w szczególności na te jej elementy, które są związane z systemem różnego rodzaju świadczeń społecznych dla osób starszych. Dzięki temu Japonia w znacznym stopniu obrazuje wyzwania, przed którymi może stanąć każde państwo spośród rozwiniętych krajów świata.

Ryzykując pewne uproszczenie można stwierdzić, że obecnie polityka społeczna w Japonii rozwija się w warunkach podwójnego kryzysu — zarówno zasobów kulturowych, jak i gospodarczych. Japończycy usiłują odpowiedzieć sobie na pytanie: jak w obliczu zanikających form tradycyjnej opieki nad osobami starszymi oraz przy nikłym rozwoju gospodarczym, można stworzyć wydajny system opieki nad osobami w podeszłym wieku? Wgląd w to, w jaki sposób Japończycy do tej pory mierzyli się z tym wyzwaniem, da analiza rozwoju dwóch elementów japońskiego systemu polityki społecznej: systemu emerytalnego oraz systemu Ubezpieczenia Opieki Długoterminowej. W artykule przedstawione zostaną przemiany tych dwóch elementów japońskiego systemu zabezpieczenia społecznego oraz wyzwania jakie przed nimi się znajdują.

Artykuł rozpoczyna się od przedstawienia demograficznej sytuacji współczesnej Japonii oraz od opisu tradycyjnych form opieki nad osobami starszymi w tym kraju. Kolejna część jest poświęcona historii rozwoju systemu emerytalnego oraz charakterystyce Ubezpieczenia Opieki Długoterminowej. Całość tekstu kończy się podsumowaniem.

Odchodzenie od tradycji

W Japonii, w której mieszka obecnie ponad 127 mln ludzi, problem starzejącego się społeczeństwa jest znaczącym lecz i stosunkowo nowym wyzwaniem. Tabela 1. pokazuje odsetek osób starszych w wybranych krajach OECD w okresie ostatnich sześćdziesięciu lat. Jeżeli porównamy dane z pierwszych kilkadziesiątu powojennych lat, okaże się, że

Tabela 1. Odsetek osób starszych w wybranych krajach OECD („85 <” — osoby powyżej 85. roku życia; „65 <” — osoby powyżej 65. roku życia)

		1950	1960	1970	1980	1990	1995	2000	2008
Francja	85 <	0,49	0,65	0,85	1,07	1,57	1,90	2,11	2,32
	65 <	11,38	11,64	12,87	13,93	14,03	15,17	16,08	16,63
Japonia	85 <	0,11	0,20	0,29	0,45	0,91	1,26	1,76	2,70
	65 <	4,94	5,73	7,07	9,10	12,08	14,56	17,37	22,10
Niemcy	85 <	0,30	0,43	0,62	0,87	1,39	1,71	1,98	2,15
	65 <	9,72	11,48	13,67	15,60	14,92	15,47	16,45	20,25
Polska	85 <	0,26	0,23	0,31	0,48	0,69	0,80	0,92	1,13
	65 <	5,23	5,77	8,24	10,11	10,10	11,19	12,23	13,47
Stany Zjednoczone	85 <	0,39	0,52	0,70	1,00	1,23	1,38	1,51	1,79
	65 <	8,14	9,23	9,81	11,31	12,52	12,68	12,43	12,78
Szwecja	85 <	0,54	0,60	0,82	1,18	1,71	2,02	2,29	2,62
	65 <	10,18	11,75	13,67	16,29	17,78	17,47	17,26	17,64

Źródło: Obliczenia własne na podstawie: OECD (2012), *OECD Stat*, (Demography and Population), data pobrania danych 11.03.2012.

Japonia charakteryzowała się dość niskim udziałem osób w wieku ponad 65. roku życia. W roku 1960 w Japonii osoby starsze stanowiły 5,73% populacji, kiedy jednocześnie stanowiły one ponad 11% populacji we Francji i Szwecji i ponad 9% populacji w Stanach Zjednoczonych.

Podobna sytuacja utrzymywała się jeszcze w latach 80. XX wieku, kiedy to osoby starsze w Japonii stanowiły 9,1% populacji, w Szwecji — ponad 17%, we Francji — ponad 13%, zaś w Stanach Zjednoczonych — ponad 11%. Gwałtowny wzrost liczby osób powyżej 65. roku życia następuje w Japonii dopiero od lat 90. ubiegłego wieku. W 1990 r. osoby starsze w tym kraju stanowiły 12,08% populacji, zaś w 2008 r. — już 22,1%. Widać więc, że Japonia, ze społeczeństwa o niskim odsetku osób powyżej 65. roku życia, stała się w dość krótkim czasie społeczeństwem, posiadającym najwyższy — ze wszystkich państw świata — odsetek osób w tym wieku.

Źródłem takiego stanu rzeczy należy doszukiwać się z jednej strony w wysokim wskaźniku rozrodczości w latach 40. XX wieku, który w 1940 r. wynosił 4,12, zaś w 1949 r. — 4,32¹, z drugiej zaś strony — w systematycznym spadku wartości tego wskaźnika od początku lat 50. W 1953 r. wynosił on już 2,69, aby w 1975 r. osiągnąć poziom 1,91, zaś w 2003 r. — 1,29.

Owa zmiana modelu rozrodczości wiązała się z przemianami społeczno-kulturowymi, jakie zachodziły w japońskich rodzinach. Tradycyjne normy dość jednoznacznie określały, kto powinien zajmować się starszymi osobami — obowiązek opieki nad parą małżonków w podeszłym wieku spoczywał na barkach żony najstarszego syna (Hashizume 2000; Nishi, Tamiya i inni 2010). Wynikała to z dwóch charakterystycznych cech japońskiej struktury rodzinnej. Przede wszystkim z silnego patrylinearyzmu. Przynależność do konkretnej rodziny była określana poprzez pochodzenie z rodzinnej linii ojca. W takich strukturach rodzinnych rola żony, jako osoby pochodzącej z innej, „obcej” rodziny, była poślednia, służebna. Żona musiała usługiwać członkom rodziny swojego męża.

Drugim ważnym elementem wpływającym na kształt tradycyjnego systemu opieki nad osobami starszymi było prawo spadkowe. W Japonii obowiązywała zasada primogenitury — najstarszy syn dziedziczył cały majątek, jak również przejmował odpowiedzialność za opiekę nad swoimi rodzicami. Bezpośrednią opieką nad nimi miała z kolei zajmować się jego żona.

Tradycyjny system opieki nad osobami starszymi wiązał się dodatkowo z tym, że japońskie gospodarstwa domowe były gospodarstwami wielopokoleniowymi, w których pod jednym dachem żyły osoby starsze, ich dzieci i wnuki. Ów, dominujący w Japonii przez kilka stuleci model, zaczął ulegać rozkładowi po zakończeniu II wojny światowej. Wtedy to zniesiono w systemie prawnym zasadę primogenitury i także wtedy rozpoczął się proces przekształceń gospodarczo-społecznych. To one w znacznym stopniu spowodowały to, że dalsze obarczanie opieką nad osobami starszymi ich synowych stało się czymś bardzo trudnym do utrzymywania.

¹ Biuro Statystyk japońskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Komunikacji, w: <http://www.stat.go.jp/data/chouki/zuhyou/02-34.xls>, dostęp z dnia 28.02.2012.

Ów kryzys tradycyjnych form opieki nad osobami starszymi jest dobrze widoczny na przykładzie dwóch wskaźników. Jeszcze w 1960 roku przeciętna liczba osób zamieszkujących jedno gospodarstwo domowe wynosiła 4,14, zaś w 2005 r. liczba tych osób spadła do poziomu 2,55². Zmianie uległa również liczba jednoosobowych gospodarstw domowych, których członkami były osoby powyżej 65. roku życia³. Takich gospodarstw domowych w 1980 r. było ponad 829 tys., zaś w 2005 r. — już ponad 3.891 tys. Widać zatem wyraźnie, że w Japonii zanikają gospodarstwa wielopokoleniowe, stanowiące niezbywalny element tradycyjnej formy opieki nad osobami starszymi. Owemu stopniowemu osłabianiu tradycyjnych form opieki towarzyszył rozwój nowoczesnej polityki społecznej. Wiązało się to przede wszystkim z rozwojem systemu emerytalnego oraz, od niedawna, z rozwojem Ubezpieczenia Opieki Długotrwałej.

Historia rozwoju systemu emerytalnego

Historia rozwoju systemu emerytalnego w Japonii sięga 1936 r., kiedy to uchwalono Prawo o Emeryturze i Rozłączeniu. Stworzyło ono pierwsze elementy systemu zabezpieczenia społecznego dla osób bezrobotnych w Japonii oraz było pierwszym krokiem w kierunku budowy nowoczesnego systemu emerytalnego. Ustawa wymagała, aby pracodawca — zatrudniający powyżej 49 osób — założył fundusz, do którego będzie odprowadzał 2% pensji każdego pracownika. Zgromadzone w ten sposób pieniądze miały służyć do wypłacania jednorazowego zasiłku emerytalnego bądź odprawy. Ich wysokość była uzależniona od długości stażu pracy oraz od przyczyny przerwania zatrudnienia przez pracownika (Gordon 1989, s. 66)⁴.

W trakcie II Wojny Światowej znacznie rozszerzono funkcjonowanie systemu emerytalnego. W 1939 r. uchwalono Ubezpieczenia dla Rybaków (Kasza 2002, s. 425). Zaś w 1941 r. przyjęto Prawo o Ubezpieczeniu Emerytalnym dla Robotników (Gould 1993, s. 36; Seeleib-Kaiser 1995, s. 270), które weszło w życie w 1942 r. (Kasza 2002, s. 425). Jednakże najdalej idąca zmiana nastąpiła pod koniec wojny — w 1944 r. Uchwalono wtedy ustawę o Godnej Emeryturze. Na jej mocy obowiązkowym ubezpieczeniem emerytalnym zostali objęci robotnicy oraz pracownicy biurowi (w tym kobiety), pracujący w przedsiębiorstwach, które zatrudniały ponad cztery osoby. W mniejszych przedsiębiorstwach pracownicy mogli ubezpieczyć się, jeżeli właściciele firmy wyrazili na to zgodę. Państwo płaciło 10% wysokości składki oraz pokrywało koszty administracyjne całego systemu. Pracodawca i pracownik odprowadzali do funduszu po 5,5% wysokości pensji pracownika. Odkładane pieniądze były wykorzystywane w przypadku odejścia pracownika na emeryturę, jak również w przypadku jego niepełnosprawności lub śmierci. Emery-

² Biuro Statystyk japońskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Komunikacji, w: <http://www.stat.go.jp/data/chouki/zuhyou/02-16.xls>, dostęp z dnia 28.02.2012.

³ Biuro Statystyk japońskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Komunikacji, w: <http://www.stat.go.jp/data/chouki/zuhyou/02-20.xls>, dostęp z dnia 28.02.2012.

⁴ Co prawda Gould podaje rok 1935 jako datę wejścia w życie tego prawa (Gould 1993, s. 36), ale jest to jedynie rok, w którym rozpoczęto debatę nad tą ustawą w parlamencie.

tura była wypłacana aż do śmierci beneficjenta w wysokości 1/3 średniego wynagrodzenia otrzymanego przez pracownika w okresie jego pracy zawodowej. W 1945 r. ubezpieczeniem emerytalnym było objętych 8,44 milionów osób (około 11% populacji) (Kasza 2002, s. 425).

Wraz z zakończeniem wojny, rozpoczął się w Japonii proces dynamicznego rozwoju polityki społecznej. Jednym z elementów tego procesu było uchwalenie w 1959 r. ustawy o Narodowej Emeryturze. Na jej mocy system emerytalny w tym kraju stał się powszechny i obowiązkowy (*Annual Report on Health and Welfare* 1999; Gould 1993, s. 36).

Kolejnym ważnym krokiem w kierunku dalszego rozwoju systemu emerytalnego było ogłoszenie w 1973 r., przez premiera Tanakę, *Fukushi Gannen* — pierwszego roku ery dobrobytu. Japonia miała otrzymać — podobny do zachodniego — system polityki społecznej. Nowa strategia rządu spowodowała również przekształcenia w obrębie systemu emerytalnego. Zwiększono kwoty wypłat z funduszu emerytalnego oraz wprowadzono mechanizm dostosowywania wysokości emerytur do zmieniających się kosztów utrzymania (*Annual Report on Health and Welfare* 1999; Huck-ju Kwon 1998, s. 57, 63).

Ostatnia znacząca zmiana japońskiego systemu emerytalnego w minionym wieku nastąpiła w 1984 r. Dokonano wtedy reorganizacji systemu ubezpieczeń emerytalnych. Każdemu Japończykowi zagwarantowano podstawową emeryturę, zaś wszystkie zakładowe systemy ubezpieczeń emerytalnych miały od tej pory stanowić jedynie naddatek do owej gwarantowanej emerytury (*Annual Report on Health and Welfare* 1999; Fukawa 2002, s. 3).

System emerytalny — obecny kształt

Japoński system emerytalny⁵ składa się z dwóch filarów⁶: Emerytury Podstawowej oraz Pracowniczego Ubezpieczenia Emerytalnego. Obok tych dwóch form ubezpieczenia istnieją różne dodatkowe ubezpieczenia fakultatywne. Osoby objęte systemem emerytalnym, a zatem *de facto* wszyscy mieszkańcy Japonii, dzielą się na trzy kategorie osób: osoby samozatrudnione (kategoria pierwsza), pracownicy najemni (kategoria druga) oraz małżonkowie pracowników najemnych (kategoria trzecia). To, w jaki sposób łączą się ze sobą poszczególne elementy systemu emerytalnego, zależy od tego, do której kategorii ubezpieczonych należy dany mieszkaniec Japonii. Osoby mające stałe zatrudnienie i ich niepracujący małżonkowie znajdują się w programie Pracowniczego Ubezpieczenia Emerytalnego (program ten nosi taką samą nazwę jak drugi filar systemu emerytalnego). W jego obrębie odprowadzane są składki zarówno do systemu Emerytury Podstawowej, jak też do systemu Pracowniczego Ubezpieczenia Emerytalnego. Osoby samozatrudnione są objęte programem Emerytury Narodowej, który zapewnia im uczestnictwo w obowiązkowym filarze Emerytury Podstawowej. Dodatkowo istnieje osobny program Emerytury

⁵ Jeżeli nie zostanie to wskazane inaczej, wszystkie informacje dotyczące japońskiego systemu emerytalnego pochodzą z publikacji pt. *Social Security in Japan* (2011, s. 8–21).

⁶ Pojawia się również opinia, że japoński system emerytalny składa się z trzech filarów. Wtedy ubezpieczenia fakultatywne traktuje się jako osobny filar systemu emerytalnego.

Pomocy Wzajemnej, który został stworzony dla urzędników publicznych. W jego ramach odprowadzana jest składka zarówno do pierwszego, jaki i drugiego filaru systemu emerytalnego.

Zatem w ramach japońskiego systemu emerytalnego cała dorosła populacja kraju jest objęta trzema programami emerytalnymi (Pracowniczym Ubezpieczeniem Emerytalnym, Emeryturą Narodową oraz Emeryturą Pomocy Wzajemnej), powiązanych — w różnym stopniu i w różny sposób — z dwoma filarami systemu emerytalnego (Emeryturą Podstawową oraz Pracowniczego Ubezpieczenia Emerytalnego). Dlatego też wszyscy mieszkańcy Japonii mogą liczyć na to, że z chwilą przejścia na emeryturę będą mogli otrzymywać emeryturę przynajmniej z pierwszego filaru — Emerytury Podstawowej (Tabela 2).

Tabela 2. Japoński system emerytalny

		Emerytura podstawowa	Pracownicze Ubezpieczenie Emerytalne	Ubezpieczenia fakultatywne
Kategoria 1 (samozatrudniający się)		Emerytura Narodowa		Narodowe Fundusze Emerytalne
Kategoria 2 (pracownicy)	Zwykli pracownicy	Pracownicze Ubezpieczenie Emerytalne		ubezpieczenia prywatne
	Pracownicy dużych firm	Pracownicze Fundusze Emerytalne		
	Urzędnicy	Emerytura Pomocy Wzajemnej		ubezpieczenia prywatne
Kategoria 3 (małżonkowie pracowników)		Pracownicze Ubezpieczenia Emerytalne		ubezpieczenia prywatne

Źródło: Opracowanie własne.

W przypadku Emerytury Narodowej oraz programu Pracowniczego Ubezpieczenia Emerytalnego rolę ubezpieczyciela pełni państwo. Jest tak też w przypadku programu Emerytury Pomocy Wzajemnej. Państwo traci swoją monopolistyczną rolę ubezpieczyciela dopiero na poziomie ubezpieczeń fakultatywnych. Tutaj pojawiają się takie instytucje, jak Pracownicze Fundusze Emerytalne⁷, które od pracowników niektórych przedsiębiorstw pobierają składkę do pierwszego i drugiego filaru emerytalnego, jak i do systemu ubezpieczenia dodatkowego. Ekwiwalentem ubezpieczeń fakultatywnych dla pierwszej kategorii ubezpieczonych (osoby samozatrudnione) są Narodowe Fundusze Emerytalne.

W ramach programu Pracowniczego Ubezpieczenia Emerytalnego, składka emerytalna — stanowiąca określoną część pensji — jest odprowadzana zarówno przez pracownika (kategoria druga), jaki i jego pracodawcę. Składka takiej samej wysokości jest odprowadzana także za współmałżonka pracownika (kategoria trzecia), jeżeli dochody roczne współmałżonka nie przekraczają określonego pułapu. W wypadku Emerytury Narodowej

⁷ Jego miejsce sukcesywnie zajmują obecnie dwa nowe odrębne programy.

wej składka jest odprowadzana jedynie przez osoby ubezpieczone (kategoria pierwsza — osoby samozatrudnione). Składka ta ma stałą wysokość. Taką samą składkę musi wpłacać współmałżonek osoby samozatrudniającej się, jeżeli nie pracuje.

Połowa wysokości emerytur, realizowanych w ramach pierwszego filaru (Emerytura Podstawowej), jest wypłacana z budżetu rządowego. Także rząd pokrywa wszystkie koszty administracyjne związane z obsługą tej części systemu emerytalnego oraz filaru drugiego.

Dwa podstawowe elementy japońskiego systemu emerytalnego (Emerytura Podstawowa oraz Pracownicze Ubezpieczenie Emerytalne) mają w przeważającej mierze charakter repartycyjny⁸. W przypadku Emerytury Narodowej wysokość wypłacanych miesięcznie świadczeń jest uzależniona od długości okresu ubezpieczenia, zaś w Pracowniczym Ubezpieczeniu Emerytalnym wysokość tych świadczeń jest uzależniona dodatkowo od uzyskiwanych w przeszłości zarobków. W przypadku obydwu filarów wiek przejścia na emeryturę wynosi 65 lat⁹. W systemie Pracowniczego Ubezpieczenia Emerytalnego średnia stopa zastąpienia wynosi 49,7%¹⁰.

W 2010 r. przeciętna wysokość emerytury podstawowej dla obojga małżonków wynosiła około 132.000 jenów, zaś wysokość emerytury pracowniczej dla takiego samego gospodarstwa domowego — około 232.500 jenów (*Annual Health, Labour and Welfare Report 2009–2010*). W 2008 r. emeryturę otrzymywało 43 mln Japończyków (*Social Security in Japan*) co stanowiło 33,7% całej populacji (Tabela 3). W 2008 roku na wypłatę emerytur przeznaczono 490.000 mln jenów, zaś całkowita wartość składek wynosiła 188.800 mln jenów (*Annual Health, Labour and Welfare Report 2009–2010*).

Ostatnia znacząca reforma systemu emerytalnego została przeprowadzona w 2004 r. (Komamura 2007; Sakamoto 2005). Miała ona na celu zrównoważenie — w kontekście postępującego starzenia się społeczeństwa japońskiego — interesów osób płacących składki emerytalne oraz osób otrzymujących świadczenia emerytalne. Z jednej strony reforma ta miała zagwarantować odpowiednio wysoką wartość emerytur, ale już bez systematycznego ich wzrostu, jak to miało miejsce do tej pory, a z drugiej strony — zwiększenie poziomu składek emerytalnych, lecz bez zbytniego zwiększania finansowego obciążenia ludzi aktywnych zawodowo.

Reforma dotyczyła przede wszystkim Pracowniczych Ubezpieczeń Emerytalnych. Jej podstawowym elementem było wprowadzenie mechanizmu, który stopniowo będzie zwiększał wysokość składek płaconych przez uczestników tego programu ubezpieczeniowego o 0,354 punktów procentowych rocznie, począwszy od 2004 r., kiedy to wysokość składki wynosiła 13,58%. Mechanizm ten ma doprowadzić do tego, że składki osiągną wysokość 18,3% dochodu pracownika w 2017 r. i pozostaną dalej na tym samym poziomie. Jedno-

⁸ W wypadku Emerytury Podstawowej wypłacane emerytury są w znacznym stopniu opłacane z budżetu państwa.

⁹ Od połowy lat 80. XX wieku podnoszono wiek emerytalny w Japonii, który początkowo, w zależności od rodzaju programu emerytalnego, wynosił około 60 lat.

¹⁰ *Social Security in Japan* (2011, s. 20) — Wyliczenie średniej stopy zastąpienia pochodzi z 2009 r.

Tabela 3. Japoński system emerytalny w liczbach

	Wielkość populacji (w tys.)	Liczba osób otrzymujących emeryturę	Udział osób otrzymujących emeryturę w całej populacji	Całkowita wartość wypłacanych emerytur (w 100 milionów jenów)
1995	125570	29479000	23,48	318473
1996	125859	30351000	24,12	331086
1997	126157	31397000	24,89	345976
1998	126472	32291000	25,53	364695
1999	126667	33111000	26,14	379825
2000	126926	34122000	26,88	394479
2001	127316	35210000	27,66	407840
2002	127486	36342000	28,51	423223
2003	127694	37533000	29,39	436184
2004	127787	38600000	30,21	444865
2005	127768	39480000	30,90	457648
2006	127770	41626000	32,58	467505
2007	127771	41626000	32,58	476670
2008	127692	43000000	33,67	491093

Źródło: *Annual Health, Labour and Welfare Report 2009–2010*; Japan Statistical Yearbook 2012.

częśnie reforma z 2004 r. wprowadziła nowy mechanizm indeksacji wysokości wypłacanych emerytur. Do tej pory była ona określona na podstawie zmian, zachodzących w wysokości zarobków pracujących Japończyków, co prowadziło do procesu systematycznego wzrostu wysokości emerytur. Nowy mechanizm indeksacji opiera się na dwóch innych wskaźnikach: liczbie osób uczestniczących w systemie ubezpieczeń emerytalnych (która nieustannie się zmniejsza) oraz przewidywalnej średniej oczekiwanej długości życia — 65 lat (która nieustannie się wydłuża). Prognozuje się, że wartości tych dwóch zmiennych będą się kształtować w taki sposób, że co roku wysokość emerytur będzie się zmniejszała o około 0,9 punktu procentowego. Ten mechanizm dostosowawczy ma zostać utrzymany do 2023 r., kiedy to stopa zastąpienia osiągnie wartość 43%, w porównaniu z 60% w roku 2004. Ostatnim elementem reform było zwiększenie udziału budżetu państwa w ponoszeniu kosztów wypłacania emerytur z systemu emerytur podstawowych. Z chwilą wprowadzania reformy budżet państwa finansował jedną trzecią wartości wszystkich emerytur, wypłacanych w tym systemie. Ten udział był systematycznie zwiększany, aby w 2009 r. osiągnąć ostateczny poziom 50%.

Ubezpieczenie Opieki Długoterminowej

Ubezpieczenie Opieki Długoterminowej zostało wprowadzone w Japonii w 2000 r. Celem jego ustanowienia było zmniejszenie, spoczywającego na rodzinach, ciężaru opieki nad ludźmi starszymi¹¹. W systemie tym rolę ubezpieczycieli pełnią samorządy lokalne. Osoby ubezpieczone są podzielone na dwie kategorie. Kategorię pierwszą stanowią osoby w wieku 65 lat i więcej, a kategorię drugą — osoby w wieku od 40 lat do 64 lat. Przedstawiciele pierwszej kategorii płacą ze swojej emerytury składkę ubezpieczeniową, która jest pobierana przez samorządy lokalne, mające dość dużą niezależność w określaniu jej wysokości. Przede wszystkim wysokość składki zależy jednak od dochodów osoby ubezpieczonej. Przedstawiciele kategorii drugiej płacą składkę w formie dodatku do składki ubezpieczenia zdrowotnego.

Osoby należące do pierwszej kategorii ubezpieczonych mogą korzystać z usług oferowanych przez nowy system, po przejściu odpowiedniego procesu kwalifikacji. Z kolei Japończycy należący, do drugiej kategorii ubezpieczonych, mogą ubiegać się o różne formy wsparcia w ramach ubezpieczenia tylko wtedy, jeżeli cierpią na choroby, które wiąże się z podeszłym wiekiem.

Jedyną formą świadczeń społecznych, oferowanych w ramach systemu Ubezpieczenia Opieki Długoterminowej są usługi społeczne. Występują one w formie domowej opieki pielęgniarstwie, programów rehabilitacyjnych, pobytów w domach opieki krótko- lub długoterminowej czy też pobytów sanatoryjnych. Osoby korzystające z systemu Ubezpieczenia Opieki Długoterminowej mogą wybierać dowolnego licencjonowanego świadczącego usług, które ich interesują.

1/10 kosztów usług, świadczonych w ramach systemu ubezpieczeniowego, jest pokrywana z opłat, uiszczanych bezpośrednio przez osoby korzystające z tych usług. Świadczenia te nie są zatem do końca bezpłatne. Pozostałe koszty są po połowie finansowane ze składek ubezpieczeniowych oraz ze środków publicznych.

Stan zdrowia osoby, ubiegającej się o świadczenia z systemu ubezpieczeniowego, jest oceniany przez specjalną komisję. W razie pozytywnego rozpatrzenia podania takiej osoby, jest ona przypisywana do jednej z siedmiu kategorii usługobiorców. Kategorie te rozciągają się od grupy osób wymagających jedynie okresowego wsparcia, do kategorii osób wymagających stałej opieki. Dla osoby posiadającej już odpowiednią kategorię tworzony jest plan opieki, w którym łączone są jej potrzeby z przysługującymi — w danym przypadku — świadczeniami.

Usługi społeczne świadczone w ramach systemu Ubezpieczenia Opieki Długoterminowej cieszą się rosnącym zainteresowaniem. We wrześniu 2000 r. korzystało z tego systemu 1,49 mln osób, z czego 970 tys. — z usług świadczonych w ich domach, zaś 520 tys. — z usług świadczonych poza ich miejscem zamieszkania. Już jednak w kwietniu 2005 r., z całego systemu korzystało 3,29 mln osób, z czego 2,51 mln — w domu, a 520 tys. — poza nim.

¹¹ Jeżeli nie zostanie to wskazane inaczej, wszystkie informacje dotyczące japońskiego Ubezpieczenia Opieki Długoterminowej pochodzą z publikacji pt. *Social Security in Japan* (2011, s. 34–45).

Podsumowanie — wyzwania na przyszłość

Proces rozwój systemu emerytalnego oraz rozwój systemu Ubezpieczenia Opieki Długoterminowej na pewno nie został zakończony. Przed Japonią stoi bowiem olbrzymie wyzwanie demograficzne — w ciągu najbliższych 40 lat udział osób starszych w całej populacji będzie systematycznie wzrastał (Tabela 4).

Tabela 4. Przewidywana struktura wieku populacji Japonii na podstawie prognozy zakładającej umiarkowany poziom dzietności oraz umieralności (w procentach)

Rok	0–14 lat	15–64 lata	65 lat i więcej
2015	11,8	61,2	26,9
2020	10,8	60,0	29,2
2025	10,0	59,5	30,5
2030	9,7	58,5	31,8
2035	9,5	56,5	33,7
2040	9,3	54,2	36,5
2045	9,0	52,8	38,2
2050	8,6	51,8	39,6
2055	8,4	51,1	40,5

Źródło: Kaneko i inni.

Odwołując się do opartej na umiarkowanych założeniach prognozy demograficznej dla Japonii (Tabela 4) można z łatwością dostrzec skalę wyzwań, jakie stoją przed tamtejszą polityką społeczną. W latach 30. obecnego wieku udział osób powyżej 65. roku życia w całej populacji kraju przekroczy poziom. Co gorsza, mniej więcej w tym samym czasie udział osób w wieku do 14 lat spadnie poniżej 10%.

Wyzwania, jakie stoją przed polityką społeczną są tym większe, że — jak się przewiduje — odsetek gospodarstw domowych, których członkami są wyłącznie osoby powyżej 65. roku życia będzie się zwiększał. Według jednej z prognoz (*Household Projections 2000*), w 2020 r. spośród wszystkich rodzin z osobami starszymi 31,2% będą stanowiły osoby samotne, 34% — rodziny składające się z dwojga starszych osób, zaś tylko 7,1% — rodziny, których członkami, oprócz samych osób starszych, będą także ich dzieci. A zatem w 2020 r. w ponad połowie gospodarstw domowych osób starszych nikt nie będzie w wieku produkcyjnym. Tym samym można przewidzieć, że tradycyjny model opieki nad osobami starszymi będzie ulegał dalszej dezintegracji.

W tym kontekście opiekę nad osobami starszymi będzie musiała, w jeszcze większym niż dotychczas stopniu, przejąć polityka społeczna. Zdając sobie z tego sprawę Japończycy dość uważnie przyglądają się temu, w jaki sposób funkcjonują te elementy systemu zabez-

pieczenia społecznego, które są skierowane do osób starszych¹². Szczególnie dużo uwagi poświęca się analizie funkcjonowania systemu Ubezpieczenia Opieki Długoterminowej. Różnego rodzaju badania ewaluacyjne nie dają jednak jasnej odpowiedzi na temat tego, jakie efekty przyniosło wprowadzenie tego systemu (Tamiya Noguchi i inni 2011). Wydaje się, że stworzenie rozbudowanego systemu usług społecznych dla osób w podeszłym wieku nie tyle wpływa na polepszenie ich stanu zdrowia, co raczej ułatwia utrzymanie go na niezmiennym poziomie. O wiele bardziej pozytywny wpływ oferowane usługi społeczne mają jednak na osoby, które bezpośrednio zajmują się opieką nad seniorami, czyli na opiekunów rodzinnych. Po skorzystaniu z oferty systemu Ubezpieczenia Opieki Długoterminowej przeciętna liczba godzin, poświęcana przez członków rodziny na opiekę nad osobami starszymi, spadła z o 0,81 godziny, zaś czas, poświęcony na inne aktywności, wydłużył się o 0,67 godziny (Tamiya Noguchi i inni 2011, s. 1187). Tym samym wydaje się, że korzyść płynąca z nowego systemu ubezpieczeń polega przede wszystkim na tym, że odciąża osoby, zajmujące się w swoich rodzinach osobami starszymi — są to z reguły kobiety.

W społeczeństwie japońskim istnieją również znaczące różnice pomiędzy poszczególnymi grupami dochodowymi, dotyczące stopnia wykorzystywania systemu Ubezpieczenia Opieki Długoterminowej (Tamiya Noguchi i inni 2011, s. 1187). W rodzinach o wysokim dochodzie czas poświęcony opiece nad osobami starszymi zmalał średnio o 1,36 godziny, w rodzinach o średnim dochodzie czas ten zmniejszył się o 0,81 godziny, zaś w rodzinach o najniższym dochodzie nie uległ on żadnej znaczącej zmianie. Podziały te są jeszcze lepiej widoczne, w różnicach dotyczących tego, jak wykorzystywanie systemu Ubezpieczenia Opieki Długoterminowej wpływa na aktywizację zawodową opiekunów ludzi starszych. Korzystanie z systemu ubezpieczeniowego przez najbogatsze rodziny powoduje, że długość tygodniowego czasu pracy opiekuna osoby starszej zwiększyła się o 4,57 godziny. W pozostałych grupach dochodowych nie dostrzeżono natomiast żadnych zmian w aktywności zawodowej opiekunów. Na podstawie wstępnych badań ewaluacyjnych można zatem stwierdzić, że system Ubezpieczenia Opieki Długoterminowej przynosi największe korzyści kobietom, pochodzącym z najbogatszych rodzin. Dla nich korzystanie z usług opiekuńczych nie wpływa również na zwiększenie aktywności zawodowej. Z kolei kobietom, pochodzącym z najuboższych rodzin system Ubezpieczenia Opieki Długoterminowej, nie przynosi — jak się wydaje — żadnych wymiernych korzyści. Obecnie nie można jednoznacznie wskazać źródeł takiego stanu rzeczy. Być może na społeczne zróżnicowanie korzyści, płynących z systemu ubezpieczeniowego, ma wpływ nierówna przestrzenna dystrybucja usług społecznych oraz różnice pomiędzy poszczególnymi grupami kobiet pod względem ponoszonych przez nie alternatywnych kosztów opieki nad osobami starszymi.

Fakt, że w coraz większym stopniu opieka nad osobami starszymi jest zależna od działania różnorodnego rodzaju instytucji publicznych, wpływa na to, że budżet państwa

¹² Pierwsza poważna dyskusja na temat starzejącego się społeczeństwa odbyła się w Japonii w kontekście ogłoszonego w 1989 r. tzw. Złotego Planu czyli *Dziesięcioletniej strategii na rzecz promocji opieki zdrowotnej i dobrobytu osób starszych*. Plan ten przedstawiał założenia reorganizacji opieki nad osobami starszymi.

jest w coraz większym stopniu obciążany kosztami utrzymywania rozwijającego się systemu polityki społecznej. W 1964 r. wartość wydatków na utrzymanie systemu zabezpieczenia społecznego wynosiła 5,6% dochodu narodowego, w tym wartość wydatków na emerytury stanowiła 1,27% wartości tego dochodu (*Cost of Social Security in Japan FY 2008*). W 1975 r. wskaźniki te wynosiły odpowiednio 9,49% i 3,13%, w 1985 r. — 13,69% i 6,48%, w 1995 r. — 17,54% i 9,08%, w 2000 r. — 21,01% i 11,08, zaś w 2008 r. — 26,76% i 14,09%. Widać zatem wyraźnie, że koszty utrzymania systemu zabezpieczenia społecznego w Japonii systematycznie rosną i w zgodzie z przedstawionymi wyżej prognozami demograficznymi nie należy przypuszczać, aby wydatki te w najbliższej przyszłości uległy zmniejszeniu.

W kontekście zwiększający się wydatków publicznych należy również pamiętać o tym, że o ile w latach 70.¹³ XX wieku japońska gospodarka rozwijała się średnio o 4,7%, to w latach 80.¹⁴ rozwijała się o 3,7%, zaś w latach 90.¹⁵ już tylko o 1,4%, by w 2009 r. Krajowy Produkt Brutto spadł o 6,3%. Dodatkowo Japonia posiada bardzo wysoki dług publiczny. Według danych Międzynarodowego Funduszu Walutowego¹⁶, wartość netto zadłużenia japońskiego rządu wynosiła w 2009 r. 110% PKB tego kraju, w 2011 r. zadłużenie to najprawdopodobniej osiągnęło wartość 130,6% PKB, zaś w 2016 r. wartość ta osiągnie poziom prawie 167% PKB.

Japonia stoi zatem przed ogromnym wyzwaniem, związanym z procesem starzenia się ludności. Pierwszym problemem jest skala i tempo tego zjawiska. W dającej się przewidzieć przyszłości, ponad mieszkańców Japonii będą stanowiły osoby powyżej 65. roku życia. Drugim problemem jest stabilność finansowa systemu emerytalnego. Jego zwiększające się z roku na rok obciążenie, połączone z już bardzo wysokim zadłużeniem rządu japońskiego, będzie zagrażało nie tylko stabilności samego systemu emerytalnego, lecz także stabilności całej gospodarki. Wreszcie odrębnym problemem jest instytucjonalna zmiana w obrębie opieki nad starszymi ludźmi. Wyczerpywanie się tradycyjnego modelu opieki i zastępowanie go nowoczesnymi rozwiązaniami niesie za sobą, jak zostało to zasygnalizowane wyżej, wiele wyzwań. Bodajże największym z nich jest wyzwanie polegające na tym, że system Ubezpieczenia Opieki Długoterminowej ma w znacznym stopniu charakter subsydiarny — jego celem jest wspieranie rodzin w opiece nad ludźmi starszymi, a nie całkowite zastąpienie ich w tej roli. Pojawia się zatem pytanie, jak długo ten subsydiarny charakter świadczenia usług opiekuńczych może zostać podtrzymany. Jak długo będą istniały wzorce zachowań społecznych, które mają być jedynie podtrzymywane przez Ubezpieczenie Opieki Długoterminowej?

Zgodnie z tym, co pisałem we wprowadzeniu, moim zdaniem Japonia musi mierzyć się z wyzwaniem starzejącego się społeczeństwa w sytuacji kryzysu dwóch zasobów — kulturowego i gospodarczego. Fakt ten w znacznym stopniu upodabnia Japonię do innych krajów rozwiniętych. Być może jednak, oprócz samej skali problemu, Japonię wyróżnia to,

¹³ Dane OECD — okres od 1971 do 1979 r.

¹⁴ Dane OECD — od 1980 do 1989 r.

¹⁵ Dane OECD — od 1990 do 1999 r.

¹⁶ Dane IMF, World Economic Outlook Database z września 2011 r.

że nadal jest ona krajem dość tradycyjnym na poziomie kulturowo-społecznym. Musi ona zatem jednocześnie uporać się ze znaczącym wyzwaniem demograficznym oraz daleko idącymi konsekwencjami przemian kulturowych. Powoduje to, że cały kraj może znaleźć się na krawędzi poważnego kryzysu. Jednocześnie, owa presja może spowodować, że to właśnie w Japonii rozwiną się innowacyjne formy, również w obrębie polityki społecznej, radzenia sobie z wyzwaniem starzejącego się społeczeństwa.

Bibliografia

- Annual Health, Labour and Welfare Report 2009–2010* (2011) Ministry of Health, Labour and Welfare, w: <http://www.mhlw.go.jp/english/wp/wp-hw4/honbun.html>, dostęp z dnia 22.03.2012.
- Cost of Social Security in Japan FY 2008* (2010) IPSS: Statistical Report No. 21, w: <http://www.ipss.go.jp/ss-cost/e/cost08/cost08.asp>, dostęp z dnia 28.03.2012.
- Gordon, A. (1989) *Business and Corporate State: The Business Lobby and Bureaucrats on Labor, 1911–1941*, w: Wray, W. D. (red.) *Managing Industrial Enterprise: Cases from Japan's Prewar Experience*, Harvard University, Cambridge.
- Gould, A. (1993) *Capitalism Welfare Systems: A Comparison of Japan, Britain and Sweden*, Longman, London.
- Hashizume, Y. (2000) *Gender issues and Japanese family-centered caregiving for frail elderly parents or parents-in-law in modern Japan: from the sociocultural and historical perspectives*, w: „Public Health Nursing”, nr 17/2000.
- Household Projections for Japan by Prefectures: 1995–2020* (2000) National Institute of Population and Social Security Research, w: <http://www.ipss.go.jp/pp-ajsetai/e/chk2000/chk.html>, dostęp z dnia 27.03.2012.
- Japan Statistical Yearbook 2012*, Ministry of Internal Affairs and Communication, w: <http://www.stat.go.jp/english/data/nenkan/index.htm>, dostęp z dnia 23.03.2012.
- Kaneko R., Ishikawa A., Ishii F., Sasai T., Iwasawa M., Mita F., Moriizumii R. (2008) *Population Projections for Japan: 2006–2055. Outline of Results, Methods, and Assumptions*, w: „The Japanese Journal of Population”, nr 3/2008.
- Kasza, G. J. (2002) War and Welfare Policy in Japan, “The Journal of Asian Studies”, nr 2/ 2002.
- Komamura, K. (2007) *The 2004 pension reform and the impact of rapid aging in Japan*, w: „Japanese Journal of Social Security Policy”, nr 1/2007.
- Kwon, H. (1998) *Democracy and the politics of social welfare: a comparative analysis of welfare system in East Asia*, w: Goodman, R., Gordon, W., Kwon, H. (1998) (red.) *The East Asian Welfare Model. Welfare Orientalism and the state*, Routledge London.
- Nishi, A., Tamiya, N. i inni (2010), *Mothers and daughters-in-law: a prospective study of informal care-giving arrangements and survival in Japan*, w: „BMC geriatrics”, nr 61/2010.
- Sakamoto, J. (2005) *Japan's Pension Reform*, w: „World Bank — Social Protection Discussion Paper”, nr 0541/2005.

- Seeleib-Kaiser, M. (1995) *The Development of Social Assistance and Unemployment Insurance in German and Japan*, w: „Social Policy and Administration”, nr 3/1995.
- Social Security in Japan* (2011) National Institute of Population and Social Security Research, w: www.ipss.go.jp/s-info/e/Jasos2011/ss2011.pdf, dostęp z dnia 22.02.2012.
- Tamiya, N., Noguchi, H., i inni (2011), *Population ageing and wellbeing: lessons from Japan's long-term care insurance policy*, w: „Lancet”, nr 9797/2011.
- World Population Prospects. The 2010 Revision*, vol.1 (2011) United Nations, New York, w: http://esa.un.org/wpp/Documentation/pdf/WPP2010_Volume-I_Comprehensive-Tables.pdf, dostęp z dnia 28.03.2012.

Summary

Japan has a rapidly growing population of older people. Japanese government has been developing a two sets of policies aimed at coping with this processes — a modern pension system and the Long-term Care Insurance. The purpose of this article is to present the history of both parts of Japanese social security system and to outline challenges laying ahead of them.