

Roman GARBIEC*

ZARYS KONCEPCJI ZRÓWNOWAŻONEGO (PUBLICZNEGO) SYSTEMU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH W POLSCE

DOI: 10.21008/j.0239-9415.2021.084.03

Reforma polskiego systemu ubezpieczeń społecznych wdrożona w 1999 r. była niekompletna, chaotyczna. Konsekwencją tej reformy jest pogarszający się stan finansów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Do zniwelowania deficytu finansowego FUS wykorzystać można jedną z metod zarządzania finansami. Do podstawowych metod zarządzania finansami ubezpieczeń społecznych zaliczyć można metodę dochodową i metodę kosztową. Aby poprawić efektywność finansową systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce, konieczne jest ze względów społeczno-politycznych wykorzystanie metody kosztowej. Polega ona na obniżeniu wysokości wypłacanych świadczeń. Wykorzystano ją już w 1999 r. w reformie ubezpieczenia emerytalnego. Celem artykułu jest wskazanie możliwości wprowadzenia zmian systemowych i parametrycznych w polskich ubezpieczeniach społecznych, by zniwelować istniejący deficyt finansowy. Jako metodę badawczą zastosowano analizę ekonomiczną i analizę literatury przedmiotu. W zdiagnozowaniu kondycji finansowej FUS jako narzędzie badawcze wykorzystano miernik efektywności systemu. W zakończeniu stwierdzono, że ujednoczenie systemu, rekonstrukcja chronionych ryzyk socjalnych oraz zastosowanie Indywidualnego Konta Społecznego umożliwią poprawę efektywności finansowej systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce.

Słowa kluczowe: system ubezpieczeń społecznych, zabezpieczenie społeczne, efektywność finansowa systemu, Indywidualne Konto Społeczne, Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, zmiany systemowe i parametryczne

* Politechnika Częstochowska, Wydział Zarządzania, Katedra Ekonomii, Inwestycji i Nieruchomości. ORCID: 0000-0001-9868-6204.

1. WPROWADZENIE

Polski system ubezpieczeń społecznych jest mezosystemem dynamicznym, który wymaga zmian systemowych i parametrycznych przystosowujących go do zachodzących przemian społeczno-gospodarczych. Jednym z powodów konieczności jego rekonstrukcji jest brak kompleksowych rozwiązań wprowadzonych w czasie reformy systemu w 1999 r. Niestety z przyczyn koniunkturalnych wprowadzone wówczas zmiany ulegały dodatkowo jeszcze przekształceniom zgodnym z oczekiwaniami określonych grup zawodowych, co nie poprawiło kondycji finansowej systemu. Reforma z 1999 r. wraz z nieuchronnymi zmianami demograficznymi spowodowała stale utrzymujący się deficyt FUS (Funduszu Ubezpieczeń Społecznych), który obciąża finanse publiczne, a w konsekwencji destrukcyjnie wpływa na inwestycje i rozwój gospodarczy kraju, dlatego też – zdaniem autora – konieczna jest dyskusja o jego rekonstrukcji. Ewentualne zmiany powinny być sprawiedliwe (jednakowe dla wszystkich), proste i przede wszystkim muszą poprawić stan finansów FUS, tak aby zrównoważyć pod względem finansowym system ubezpieczeń społecznych.

Celem artykułu jest wskazanie możliwości wprowadzenia zmian w polskich ubezpieczeniach społecznych w celu zniwelowania deficytu finansowego FUS. Należy do tego wykorzystać jedną z metod zarządzania finansami. Do podstawowych metod zarządzania finansami ubezpieczeń społecznych zaliczyć można metodę dochodową i metodę kosztową. Ze względów społeczno-politycznych zasadniczo wykluczona jest w niniejszych rozważaniach metoda dochodowa polegająca na osiągnięciu wyższego dochodu, czyli *de facto* zwiększenie wysokości opłacanych składek. W związku z tym, aby poprawić efektywność finansową systemu ubezpieczeń społecznych, należy zastosować metodę kosztową polegającą na obniżeniu wysokości wypłacanych świadczeń. Wykorzystano ją już w 1999 r. w reformie ubezpieczenia emerytalnego.

Osiągnięcie założonego pierwotnie celu (zrównoważenia wpływów i wydatków FUS) jest możliwe dzięki realizacji idei indywidualnej przezorności i zastosowaniu odpowiedniego instrumentu finansowego oraz ujednoczeniu i uproszczeniu systemu. Realizacja proponowanych zmian doprowadzi do finansowego zrównoważenia systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce.

Prezentacja tego artykułu stanowi przyczynek do ewentualnej dyskusji specjalistów z dziedziny ekonomii, finansów, polityki społecznej i innych dziedzin o przyszłości polskiego publicznego systemu ubezpieczeń społecznych.

Jako metodę nadawczą w artykule zastosowano analizę ekonomiczną i analizę literatury przedmiotu. W diagnozie aktualnej sytuacji finansowej FUS wykorzystano jak narzędzie badawcze miernik efektywności systemu.

2. ZAŁOŻENIA METODOLOGICZNE BADANIA

Jako problem badawczy sformułowano pytanie: Jakie działania należy podjąć, by zrównoważyć wpływy i wydatki FUS bez konieczności podwyższania składek na ubezpieczenia społeczne?

W celu rozstrzygnięcia powyższej kwestii postawiono następującą hipotezę roboczą: zrównoważenie wpływów i wydatków FUS bez konieczności podwyższania składek jest możliwe dzięki zastosowaniu idei indywidualnej przezorności i instrumentu finansowego w postaci Indywidualnego Konta Społecznego.

Osiągnięcie zakładanej równowagi finansowej FUS może być realizowane dzięki poniższym wariantom działania, takim jak:

- ujednoczenie systemu przez likwidację przywilejów branżowych (zwiększenie wpływów i zmniejszenie wydatków),
- zastosowanie identycznego instrumentu finansowego w postaci Indywidualnego Konta Społecznego w całym systemie (zmniejszenie wydatków),
- wprowadzenie zmian systemowych i parametrycznych opartych na idei indywidualnej przezorności (zwiększenie wpływów i zmniejszenie wydatków),
- reorganizacja chronionych ryzyk społecznych w publicznym systemie ubezpieczeń społecznych (zwiększenie wpływów).

Do zdiagnozowania aktualnej sytuacji finansowej Funduszu Ubezpieczeń Społecznych zastosowano metodę analizy ekonomicznej z wykorzystaniem miernika efektywności finansowej systemu netto oraz analizę literatury przedmiotu.

Zagadnienie wskaźników efektywności w działaniu zdefiniowali m.in. Kieżun, który określił ją jako ekonomiczność, i Gasparski, który określił ją jako relację efektów do kosztów, gdzie relacja ta określana była jako efektywna (gdy wynik był wyższy od jedności), obojętna (gdy wynik wynosił jeden) i nieefektywna (gdy wynik był niższy od jedności) (Kieżun, 1997, s. 19-20; Gasparski, 1983, s. 67-70). Efektywność finansowa systemu ubezpieczeń społecznych opiera się na rachunku aktuarialnym, czyli sprowadza się do zastosowania obligatoryjnej zasady, by poniesione nakłady (składki) równoważyły lub przewyższały osiągnięte efekty – wypłacane świadczenia. Aby osiągnąć taki stan, konieczne jest co najmniej zrównoważenie wpływów (składek) i wydatków (świadczeń) w systemie, czyli zdyskontowana wartość wszystkich składek wpłaconych do systemu przez wszystkie miesiące ubezpieczenia (w danym roku) powiększona o ewentualne rezerwy (lub pomniejszona przez dług początkowy systemu) musi równać się obecnej zdyskontowanej wartości wszystkich wypłacanych świadczeń lub ją przewyższać. Idealnym stanem byłoby, gdyby składki przewyższały wielkość wypłacanych świadczeń, wtedy nadwyżka środków finansowych wchodziłaby w fundusze rezerwowe, które pokrywałyby nowe nieoczekiwane wydatki, np. dodatkowe świadczenia z tytułu pandemii COVID-19, lub zmniejszałyby wysokość składek w kolejnych okresach ubezpieczenia. Taką zależność można wyrazić następującym wzorem:

$$R_0 + \frac{1}{(1+r)^n} \sum_{i=1}^m \sum_{j=1}^n C_{ij} = \frac{1}{(1+r)^{n+s}} \sum_{k=1}^p \sum_{l=1}^s b_{kl} \quad (1)$$

gdzie:

R_0 – rezerwy albo dług początkowy w momencie wprowadzenia systemu,

c_{ij} – wartość składki zapłaconej przez i -tego płacącego w okresie j ,

b_{kl} – wartość świadczenia wypłaconego k -tej osobie w okresie l ,

r – stopa zwrotu (zależnie od systemu stopa zwrotu z inwestycji lub stopa wzrostu funduszu płac),

m – liczba osób płacących składki,

n – liczba okresów płacenia składki,

p – liczba osób pobierających świadczenia,

s – liczba okresów pobierania świadczenia (*Bezpieczeństwo dzięki różnorodności...*, 1997, s. 37).

Traktując składki na ubezpieczenie jako nakłady (N), a wypłacone świadczenia jako efekty (S), można sformułować dwa typy zależności:

$$\left\{ \begin{array}{ll} \text{dla } S_k \geq S_w + K & f(Se) \geq 1 \quad \text{system efektywny (ubezpieczeniowy)} \\ \text{dla } S_k < S_w + K & f(Se) < 1 \quad \text{system nieefektywny (ubezpieczeniowy +} \\ & \text{zaopatrzeniowy = hybrydowy)} \end{array} \right.$$

gdzie:

$f(Se)$ – efektywność finansowa systemu ubezpieczeń społecznych,

S_k – składki na ubezpieczenia społeczne,

S_w – świadczenia wypłacane z systemu,

K – koszty administracyjne.

Uwzględniając te zależności, można wskazać jako narzędzie badawcze do analizy sytuacji finansowej systemu ubezpieczeń społecznych miernik efektywności finansowej systemu brutto i miernik efektywności finansowej systemu netto. Miernik efektywności finansowej brutto informuje, w jakim stopniu składki pokrywają wypłacane świadczenia z systemu i ponoszone koszty administrowania tym systemem. Miernik efektywności finansowej netto informuje, w jakim stopniu składki pokrywają wypłacane świadczenia z systemu (Garbiec, 2013, s. 30).

Na potrzeby niniejszego badania użyty został (jednoroczny) miernik efektywności finansowej netto, dlatego że koszty funkcjonowania systemu są stałe ze względu na pozarynkowy charakter systemu ubezpieczeń społecznych (są to obowiązkowe ubezpieczenia realizowane w formie tzw. parapodatku przez podmiot publiczny, czyli Zakład Ubezpieczeń Społecznych – ZUS).

3. PODSTAWY TEORETYCZNE FUNKCJONOWANIA SYSTEMU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

Jednym z elementów prowadzonej przez państwa polityki społecznej wobec swoich obywateli jest stosowany system ubezpieczenia społecznego będący jedną ze składowych koncepcji zabezpieczenia społecznego. Polityka społeczna państw w szerszym ujęciu realizowana jest z wykorzystaniem tzw. modeli polityki społecznej, które w istotny sposób determinują zastosowanie określonych rozwiązań prawnych i ekonomicznych przez dane państwo. Do kompetencji każdego państwa należy nie tylko wybór modelu polityki społecznej, ale i narzędzi do jej realizacji. Do klasycznych typów narzędzi interwencji państwa w politykę społeczną Barr zalicza regulacje prawne, finansowanie, produkcję państwową określonych dóbr i usług, transfery pieniężne (1993, s. 98).

Typowymi narzędziami wykorzystywanymi w ubezpieczeniach społecznych są techniki finansowania oraz katalog ryzyk socjalnych chronionych w zabezpieczeniu społecznym. Na podstawie zdefiniowanych przez MOP ryzyk społecznych oraz technik ich finansowania znanych z literatury przedmiotu (ubezpieczeniowej, zaopatrzeniowej lub opiekuńczej) scharakteryzować można system zabezpieczenia społecznego funkcjonujący w każdym kraju. Państwo jako kreator polityki społecznej decyduje, od jakich ryzyk socjalnych (społecznych) i w jakim zakresie (za pomocą jakich narzędzi i instytucji) będzie chronić swoich obywateli oraz w jaki sposób finansować tę ochronę. W poniższej tabeli scharakteryzowano aktualny system zabezpieczenia społecznego w Polsce.

Polski system ubezpieczenia społecznego realizowany przez ZUS i zarządzany przy pomocy Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (jak wynika z literatury przedmiotu i analizy aktów prawnych) winien być oparty na następujących zasadach:

- zasadzie przymusu,
- zasadzie powszechności,
- zasadzie równego traktowania ubezpieczonych,
- zasadzie gwarantowania przez państwo wypłacalności świadczeń,
- zasadzie wzajemności (Klimas, 2013, s. 21-25).

Każdy system ubezpieczeń społecznych skonstruowany według powyższych zasad powinien być powszechny, spójny i efektywny finansowo (wynika to z definicji techniki ubezpieczeniowej, która zakłada warunek *sine qua non* równowagi pomiędzy składkami a świadczeniami). Aby system był powszechny, winien swoim zasięgiem obejmować wszystkich obywateli kraju. Polski system zawiera wiele wyjątków od tej zasady. Zaliczyć do nich należy (w kolejności chronologicznej uwzględniającej wyłączenie danej grupy z systemu): rolników (1990 r.), osoby wykonujące zawody prawnicze, np. prokuratorów i sędziów (1999 r.), służby mun-

Tabela 1. Elementy zabezpieczenia społecznego w Polsce

Element zabezpieczenia społecznego	Rodzaj chronionego ryzyka społecznego	Technika finansowania	Podmiot realizujący zadania
ubezpieczenie społeczne	starość, choroba, macierzyństwo, śmierć żywiciela rodziny, wypadki przy pracy, choroby zawodowe	ubezpieczeniowa (w tym reparycyjna, kapitałowa, oszczędnościowa)	Zakład Ubezpieczeń Społecznych, powszechne towarzystwa emerytalne, banki, biura maklerskie, zakłady ubezpieczeń
ubezpieczenie zdrowotne	zdrowie, życie	ubezpieczeniowa	Narodowy Fundusz Zdrowia i jednostki mu podległe w województwach
ubezpieczenie przed utratą pracy	bezrobocie	ubezpieczeniowa	krajowy urząd pracy, wojewódzkie i powiatowe urzędy pracy
świadczenia dla osób niepełnosprawnych	niepełnosprawność	ubezpieczeniowa	Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych i jednostki mu podległe w samorządach
pomoc społeczna	ubóstwo	opiekuńcza	jednostki pomocy społecznej w województwach i powiatach
świadczenia prorodzinne	ubóstwo dzieci	opiekuńcza	jednostki pomocy społecznej w województwach i powiatach
zaopatrzenie służb mundurowych (wojsko, policja, straż więzienne, straż pożarna)	starość, choroba, macierzyństwo, śmierć żywiciela rodziny, wypadki przy pracy, choroby zawodowe	zaopatrzeniowa	organy rentowe w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwie Obrony Narodowej, Służbie Więziennej, Państwowej Straży Pożarnej
zaopatrzenie społeczne rolników	starość, choroba, macierzyństwo, śmierć żywiciela rodziny, wypadki przy pracy, choroby zawodowe	zaopatrzeniowa	Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

Źródło: Garbiec, 2017a, s. 571.

durowe (policja, wojsko, Służba Więzienna, Służba Celna i inne jednostki związane z tymi podmiotami – 2003 r.), górników (2005 r.) (Garbiec, 2017b) oraz – fragmentarycznie – osoby wykonujące umowy cywilnoprawne. Taka organizacja systemu powoduje, że trudno go nazwać powszechnym, natomiast stosowane akty prawne zawierają tak wiele wyjątków od ogólnych zasad funkcjonowania systemu, że trudno je realizować w bieżącej działalności podmiotów (płatników składek, ubezpieczonych, ZUS) występujących w systemie i nazywać systemem spójnym. Efektywności finansowej systemu poświęcony jest kolejny fragment artykułu.

Polski system ubezpieczeń społecznych przez wiele lat funkcjonował, stosując ideę solidarności, zgodnie z którą ogół ubezpieczonych ma przez opłacanie składek do wspólnego funduszu wspierać osoby słabsze (typowym przykładem jest idea solidarności międzypokoleniowej w ubezpieczeniu emerytalnym). Obecnie idea ta nie ma zastosowania w połowie nowego systemu, gdyż w systemie emerytalnym funkcjonuje instrument finansowy zwany Indywidualnym Kontem Emerytalnym, a w ubezpieczeniu wypadkowym funkcjonuje instrument, który można nazwać Indywidualnym Kontem Płatnika (wysokość składki uzależniona jest od tzw. wskaźnika wypadkowości określanego indywidualnie dla każdego podmiotu). Idea solidarności zachowana jest nadal w ubezpieczeniu rentowym i chorobowym. Jak zauważa Kaminski, pojęcie solidarności międzypokoleniowej (powszechnie stosowane w ubezpieczeniu emerytalnym) łatwo zaproponować, gdyż ma charakter populistyczny, ale niestety nie zdaje egzaminu z punktu widzenia analizy matematycznej. Przy obecnej średniej długości życia i niskim przyroście naturalnym nie da się utrzymać systemu opartego wyłącznie na koncepcji solidarności międzypokoleniowej i zapewnić 70-procentowej stopy zastąpienia (poziom uznawany za zapewniający godną egzystencję) (2019, s. 151).

Taka (dualna) organizacja systemu ubezpieczeń społecznych wraz z przywilejami określonych grup zawodowych kosztem innych ubezpieczonych jest jedną (oprócz zmian demograficznych) z przyczyn jego deficytu. Zasadne wydaje się – zdaniem autora – rozważenie zmiany idei funkcjonowania systemu z idei solidarności na ideę prywatyzacji odpowiedzialności, a bardziej precyzyjnie – ideę indywidualnej przeczności. Podejmowane w ostatnich 30 latach działania w polityce społecznej, w zabezpieczeniu społecznym ukierunkowane były na prywatyzację systemu. Jak zauważył Benio, od początku transformacji gospodarczej i ustrojowej w Polsce daje się zaobserwować ogólną tendencję do ograniczania bezpośredniej odpowiedzialności państwa za bezpieczeństwo socjalne obywateli na rzecz ich własnej przeczności i zaradności. Proces ten można nazwać niedostrzegalną prywatyzacją ubezpieczeń społecznych (Benio, 2006, s. 55). Proces ten zasadniczo wynika z ograniczoności zasobów. Według Ruteckiej oraz Więckowskiej ograniczoność zasobów przeznaczonych na politykę społeczną wymusza poszukiwanie najskuteczniejszych i najbardziej efektywnych narzędzi oraz metod osiągania celów społecznych (2015, s. 132), a tzw. prywatyzacja odpowiedzialności wydaje się w tym przypadku najprostszym wyborem.

Przykładowo Drakeford wskazywał prywatyzację jako metodę komercjalizacji polityki społecznej. Według tego autora komercjalizacja polityki społecznej polega na prywatyzacji i/lub urynkowaniu polityki społecznej (2000, s. 18-19). Dokonuje się ona przede wszystkim przez „prywatyzację odpowiedzialności” (indywidualizacja odpowiedzialności za siebie i swoich najbliższych) (Grewiński, 2011, s. 30-31). Prywatyzacja świadczeń socjalnych nie jest remedium na wszystkie finansowe problemy zabezpieczenia społecznego. Na jej dwojaki skutki zwracają uwagę niektórzy badacze, np. Kotlikoff na podstawie swoich badań stwierdza m.in., że prywatyzacja zabezpieczenia społecznego może spowodować bardzo duży długoterminowy wzrost poziomu życia, ale również obniżyć efektywność ekonomiczną (tu jako przykład wskazuje funkcjonowanie rynku pracy). Wielkość efektywności ekonomicznej prywatyzacji zależy od istniejącej struktury podatkowej, relacji między świadczeniami a podatkami w ramach istniejącego systemu zabezpieczenia społecznego oraz wyboru instrumentu podatkowego wykorzystywanego do finansowania świadczeń w okresie przejściowym (Kotlikoff, 1996, s. 1-10).

Uwzględniając powyższe zastrzeżenia (istotne w zabezpieczeniu społecznym) i aktualną sytuację społeczną oraz gospodarczą Polski, przy podejmowaniu działań sanacyjnych w systemie ubezpieczeń społecznych należy kierować się ideą prywatyzacji odpowiedzialności w postaci indywidualnej przezroczności, a nie formułą wspólnego funduszu, gdzie środki jednych są wykorzystywane (często bezpodstawnie) przez innych ubezpieczonych. Odmiennie zdanie w kwestii solidarności prezentuje np. Kalina-Prasznic, twierdząc, że solidarność w ubezpieczeniu emerytalnym nie opiera się na dobroczynności, ale na racjonalności zastąpienia przezroczności indywidualnej przezrocznością grupową (2019, s. 27). Wprowadzenie Indywidualnego Konta Emerytalnego w 1999 r. – zdaniem autora – jednoznacznie potwierdza funkcjonowanie przezroczności indywidualnej w polskim systemie ubezpieczeń społecznych.

Realizacja tej idei w całym systemie zmniejszy wydatki funduszu m.in. przez niwelowanie nieuprawnionych świadczeń dla ubezpieczonych. Aktualną efektywność finansową systemu, która jest efektem zachodzących zmian demograficznych i niewłaściwej realizacji reformy systemu (co stanowi nie tylko problem FUS, ale także finansów publicznych), zaprezentują poniższe rozważania i tabele.

4. ASPEKT FINANSOWY FUNKCJONOWANIA SYSTEMU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

Finansowym uzasadnieniem konieczności rekonstrukcji polskiego systemu ubezpieczeń społecznych jest jego efektywność finansowa. Kolejnym determinan-tem konieczności dokonania zmian w systemie jest stanowisko Unii Europejskiej w zakresie finansowania systemów emerytalnych (stanowiących najbardziej defi-

Tabela 2. Efektywność finansowa systemu przed i po reformie w 1999 r.

Rok	Składki (w mln zł) ¹	Świadczenia (w mln zł)	Efektywność finansowa systemu
Przed reformą			
1990	4 969,2	5 220,3	0,9519
1991	9 276,8	11 052,4	0,8393
1992	14 593,2	17 880,1	0,8162
1993	19 666,3	24 054,1	0,8176
1994	25 975,0	33 054,6	0,7858
1995	35 215,1	40 118,1	0,8778
1996	45 370,0	49 868,8	0,9098
1997	55 800,4	62 087,3	0,8987
1998	64 734,4	70 485,4	0,9184
Po reformie			
1999	65 833,9	77 718,8	0,8471
2000	65 601,5	81 777,2	0,8022
2001	70 406,7	92 108,2	0,7644
2002	68 217,1	95 417,5	0,7149
2003	70 271,8	100 074,9	0,7022
2004	74 032,7	104 381,0	0,7093
2005	78 181,9	107 397,6	0,7280
2006	81 328,5	115 908,5	0,7017
2007	89 515,8	118 013,2	0,7585
2008	82 955,0	132 180,8	0,6276
2009	86 537,7	147 896,4	0,5851
2010	89 378,7	156 898,7	0,5696
2011	102 549,0	163 721,2	0,6153
2012	121 908,5	170 913,4	0,6973
2013	122 942,0	180 171,6	0,6823
2014	131 102,7	188 090,1	0,6970
2015	143 298,4	195 851,6	0,7316
2016	152 160,3	205 430,2	0,7417
2017	166 941,1	212 947,6	0,7839
2018	180 414,3	229 887,2	0,7847
2019	197 451,6	240 028,0	0,8226
2020	197 231,0	264 481,0	0,7457

¹ Obejmują też należności pochodne od składek.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Roczników Statystycznych GUS (lata 1990-2001), Roczników Statystycznych ZUS oraz Ważniejszych informacji z zakresu ubezpieczeń społecznych (Fundusz Ubezpieczeń Społecznych) z lat 1991-2020.

cytowy element systemu ubezpieczeń społecznych), kładące nacisk zarówno na adekwatność dochodową (*adequacy*) świadczeń emerytalnych, jak i możliwość ich finansowania (*financial and fiscal sustainability*) (Hagemejer, 2005, s. 11-17; Hagemejer, Woodall, 2015, s. 21-31).

Z danych finansowych systemu ubezpieczeń społecznych w latach 1990-2020 wynika, że rekonstrukcja jest niezbędna, a jej pilne wdrożenie jest – zdaniem autora – konieczne.

Analiza finansów systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce wykazała stały deficyt rządu od kilkunastu do kilkudziesięciu procent. Co istotne, przed wdrożeniem reformy systemu w 1999 r. niedobór wpływów (składki) w relacji do wydatków (świadczenia) oscylował w granicach od 4,81% (0,9519) w 1990 r. do 21,42% (0,7858) w 1994 r., przyjmując wartość średnią na poziomie 14,17% (0,8683).

Szczególnie niepokojąco prezentuje się miernik efektywności finansowej systemu po wdrożeniu reformy w 1999 r. Z relacji wpływów do wydatków w tym okresie deficyt środków wahał się w granicach od 15,29% (0,8471) w 1999 r. do 43,04% (0,5696) w 2010 r., przyjmując wartość średnią na poziomie 28,27% (0,7173). W najgorszym roku (2010) badanego okresu deficyt finansowy systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce zbliżał się do wartości granicznych, stając u progu przekształcenia się w *de facto* system zaopatrzeniowy.

Wartość graniczna deficytu – zdaniem autora – to wielkość poniżej 50%, gdzie wpływ ze składek w stosunku do wydatków na świadczenia wystarczy na mniej niż połowę należności. W takiej sytuacji system zamienia się z systemu ubezpieczeniowego finansowanego przez składki na system zaopatrzeniowy, gdzie ponad 50% wydatków na świadczenia finansowane jest przez dotacje budżetu państwa (podatki).

Porównując uśrednione wartości deficytu, stwierdzić można, że reforma systemu w badanym okresie podwoiła niedobór środków finansowych w systemie, a sam system jest coraz bardziej nieefektywny.

Perspektywa finansowa dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na najbliższe lata także nie jest zbyt optymistyczna. Jej dane w trzech wariantach prezentuje tabela 3.

Prognozowane wpływy i wydatki oraz wyliczona na ich podstawie efektywność finansowa systemu dla trzech opcji (uśrednionej, pesymistycznej i optymistycznej) na najbliższe lata wyraźnie wskazują, że FUS nadal będzie deficytowy, a deficyt ten będzie oscylował w granicach kilkunastu procent (od 17,71% do 26,32%), co wskazuje – niestety – na jego stabilizację.

Reasumując, system ubezpieczeń społecznych nadal będzie wymagał systematycznego wsparcia ze strony budżetu państwa i ciągle będą to kwoty miliardowe. Aby zmienić ten stan rzeczy, należy zastanowić się nad możliwością sanacji zastosowanych rozwiązań, gdyż aktualne rozwiązania w zakresie finansowania systemu ubezpieczeń społecznych są niejednolite i realizowane za pomocą różnych instrumentów finansowych.

Tabela 3. Prognoza wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych

Rok	Wpływy (w mln zł)	Wydatki (w mln zł)	Efektywność finansowa systemu
Wariant pośredni			
2020	214 710	260 904	0,8229
2021	227 401	276 626	0,8220
2022	240 531	293 014	0,8208
2023	254 098	309 885	0,8199
2024	267 878	327 161	0,8187
Wariant pesymistyczny			
2020	206 201	262 706	0,7849
2021	214 256	278 118	0,7703
2022	222 919	293 925	0,7584
2023	231 416	309 909	0,7467
2024	240 222	325 995	0,7368
Wariant optymistyczny			
2020	217 697	258 802	0,8411
2021	233 079	274 191	0,8500
2022	249 041	290 701	0,8566
2023	265 017	307 800	0,8610
2024	281 247	325 361	0,8644

Źródło: opracowanie własne na podstawie Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2020-2024.

5. KONCEPCJA INDYWIDUALNEGO KONTA SPOŁECZNEGO (IKS)

Analiza efektywności systemu i dalsze prognozy jego funkcjonowania opracowywane w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych wskazują na ważność problemu oraz mobilizują do podjęcia działań sanacyjnych w tym zakresie. Można teoretycznie rozpatrywać trzy warianty reform w polskim systemie ubezpieczeń społecznych, a mianowicie: wariant umownie zwany redukcyjnym, wariant neutralny oraz wariant prorozwojowy.

Tabela 4. Warianty dalszego rozwoju systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce

Proponowane działania		
Wariant redukcyjny ¹	Wariant neutralny ²	Wariant rozwojowy ³
<ul style="list-style-type: none"> – przywrócenie poprzedniej konstrukcji systemu, m.in. przywrócenie systemu emerytalnego o zdefiniowanym świadczeniu, gdzie w skład emerytury wchodzi część socjalna gwarantująca minimum egzystencji⁴ 	<ul style="list-style-type: none"> – korekta parametrów świadczeń, np. zmniejszanie wysokości wypłacanych świadczeń rentowych i chorobowych – racjonalizacja wydatków na świadczenia społeczne (uniemożliwienie oszustw ubezpieczeniowych) – zwiększanie wysokości opłacanych składek na ubezpieczenia społeczne 	<ul style="list-style-type: none"> – ujednoczenie systemu (wszyscy obywatele są w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych) – wprowadzenie prywatyzacji odpowiedzialności w systemie przez wprowadzenie Indywidualnego Konta Społecznego – racjonalizacja wydatków na świadczenia społeczne (uniemożliwienie oszustw ubezpieczeniowych) – reorganizacja ryzyk społecznych chronionych w systemie, wprowadzenie dodatku do emerytury gwarantującego minimum egzystencji

¹ Wariant ten jest niezwykle istotny z punktu widzenia samych ubezpieczonych, gdyż gwarantowałby im minimum egzystencji w przeciwieństwie do aktualnie funkcjonującego rozwiązania.

² Wariant ten koryguje bieżące problemy systemu, ale nie gwarantuje stosowania zasady jednolitości i efektywności.

³ Wariant ten ujednocza system i pozwala zbilansować wpływy oraz wydatki w systemie.

⁴ Ten element świadczenia można traktować jako formę emerytury obywatelskiej.

Źródło: opracowanie własne.

System ubezpieczeń społecznych zarówno w skali makro (jako element polityki społecznej oraz finansów publicznych), jak i mikro (dla poszczególnych jednostek – ubezpieczonych) powinien być traktowany jako „system naczyń połączonych”, w funkcjonowaniu którego zmiany i korekty w jednym z jego elementów powodują zmiany w innym (Garbiec, 2013, s. 6). Jako narzędzie bilansujące wpływy i wydatki do systemu ubezpieczeń społecznych oraz ujednoczające system proponuje się wykorzystać Indywidualne Konto Społeczne (IKS) będące w tym przypadku finansowym instrumentem prywatyzacji odpowiedzialności.

Indywidualne Konto Społeczne powinno łączyć ze sobą ubezpieczenie emerytalne, rentowe i chorobowe oraz ubezpieczenie od bezrobocia, by gwarantować wszystkim ubezpieczonym co najmniej minimalne świadczenia z możliwością ich zwiększenia przez tzw. doublebezpieczenie. Na podstawie narzędzi finansowych w postaci Indywidualnego Konta obecnie funkcjonuje polski publiczny system emerytalny. Natomiast system rentowy i system chorobowy w Polsce działają według starych zasad wspólnego funduszu i wypłacają świadczenia według formuły zdefiniowanego świadczenia.

Każdy ubezpieczony miałby własne IKS, z którego korzystałby w przypadkach niezdolności do pracy lub jej braku. Niewykorzystane przez ubezpieczonego środki z IKS zwiększałyby w przyszłości (w momencie uzyskania uprawnień) wysokość jego emerytury. Wprowadzenie takiej zmiany spowodowałoby, że deficyt funduszu emerytalnego stopniowo byłby redukowany, a ubezpieczeni mieliby świadomość, że ich składki na ubezpieczenie rentowe i chorobowe nie są wykorzystywane przez inne osoby korzystające nieraz bezpodstawnie ze świadczeń społecznych. Tak sformułowany system świadczeń zmniejszyłby również liczbę i wielkość wypłacanych zasiłków oraz rent. Wdrożone rozwiązanie zmniejszy wydatki systemu i spowoduje powstanie odpowiedzialności ubezpieczonych za ich przyszłe świadczenia społeczne.

Na podstawie dotychczasowego doświadczenia w zakresie funkcjonowania np. ubezpieczenia wypadkowego w polskim systemie ubezpieczeń społecznych można stwierdzić, że zindywidualizowanie (a w domyśle również upodmiotowienie) wpłat składek pozytywnie wpływa na efektywność i rzetelność funkcjonowania systemu oraz gwarantuje osiągnięcie odpowiednich wyników finansowych. Działanie takie można nazwać prywatyzowaniem ubezpieczeń społecznych z wykorzystaniem idei prywatyzacji odpowiedzialności (bardziej precyzyjnie – indywidualnej przeczności).

6. PROPONOWANE ZMIANY SYSTEMOWE I PARAMETRYCZNE W UBEZPIECZENIACH SPOŁECZNYCH

Zaprezentowana efektywność finansowa systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce, niespójność jego konstrukcji, brak jednolitej idei realizacji systemu implikują konieczność dokonania w nim zmian systemowych i parametrycznych. Zaprezentowane poniżej propozycje winny zapewnić jednolitość systemu, zwiększyć jego wpływy, zmniejszyć wydatki i w konsekwencji poprawić jego efektywność finansową. Podstawowym elementem redefinicji istniejącego systemu jest wprowadzenie Indywidualnego Konta Społecznego. Przyjęcie w praktyce ubezpieczeń społecznych instrumentu finansowego takiego jak Indywidualne Konto Społeczne implikuje konieczność dokonania zmian w katalogu ryzyk społecznych chronionych w systemie ubezpieczeń społecznych oraz zmian parametrycznych w systemie. Powinny one być przeprowadzone w sposób ewolucyjny, by nie zabu-

rzyć funkcjonowania aktualnych rozwiązań. Wdrożenie tego rozwiązania powoduje również istotną zmianę w polityce informacyjnej, aby ubezpieczeni świadomie podejmowali decyzje o udziale w dobrowolnym elemencie nowego systemu. Proponowane w systemie zmiany to:

- zmiana zakresu chronionych ryzyk społecznych w ZUS przez włączenie do tego systemu ryzyka bezrobocia;
- wprowadzenie ubezpieczenia pielęgnacyjnego jako odrębnego rodzaju ubezpieczenia (finansowanego ze składki odjętej od składki rentowej); alternatywnie połączenie tego ubezpieczenia z ubezpieczeniem chorobowym w postaci ubezpieczenia chorobowo-pielęgnacyjnego; ubezpieczenie pielęgnacyjne to konieczność ze względu na starzenie się polskiego społeczeństwa; wzorcowo system ten funkcjonuje w Niemczech;
- wyodrębnienie ubezpieczenia macierzyńskiego z ubezpieczenia chorobowego (przez proporcjonalne do wielkości wypłacanych świadczeń zmniejszenie składki chorobowej i przeniesienie jej do nowego elementu); ubezpieczenie to winno być połączone ze świadczeniami rodzicielskimi finansowanymi techniką zaopatrzeniową;
- wprowadzenie dodatkowego dobrowolnego kapitałowego ubezpieczenia rentowego i chorobowego realizowanego zarówno przez podmioty prywatne, jak i ewentualnie podmiot publiczny (ZUS);
- wprowadzenie jednolitego systemu ubezpieczeń społecznych bez przywilejów dla określonych grup społeczno-zawodowych, takich jak górnicy, rolnicy, funkcjonariusze służb mundurowych;
- wprowadzenie zasady obligatoryjności systemu i brak jakichkolwiek włączeń ze względu na formy umów cywilnoprawnych;
- wprowadzenie zasady obowiązkowego opłacania składek od każdego rodzaju działalności bez możliwości zwolnienia z tej powinności (analogicznie jak w ubezpieczeniu zdrowotnym).

Tak zrekonstruowany system gwarantowałby podstawowe (minimalne) świadczenia z publicznego systemu ubezpieczeń społecznych oraz dodatkowe z funduszy kapitałowych dla osób z wyższymi dochodami.

Do niezbędnych zmian parametrycznych poprawiających funkcjonowanie systemu należą:

- ujednoczenie wysokości świadczeń chorobowych,
- ujednoczenie wysokości świadczeń rentowych,
- zmiana zasad obliczania wysokości świadczeń emerytalnych przez uzupełnienie wysokości świadczenia emerytalnego finansowanego techniką oszczędnościową przez państwo o tzw. kwotę gwarantującą minimum egzystencji (Garbiec, 2018).

Wprowadzenie tych zmian zwiększy wpływy do systemu (przez zwiększenie liczby chronionych ryzyk) i ujednoczy cały system oraz zmniejszy wydatki systemu.

7. PODSUMOWANIE

Aktualnie ryzyka społeczne chronione są w polskim systemie ubezpieczeń społecznych w sposób niejednorodny, a rodzaje wypłacanych świadczeń są chaotycznie skonstruowane i wypłacane według różnych metod kalkulacji. Opracowanie jednorodnego systemu kumulującego określone ryzyka w odmienny niż dotychczas sposób i wykorzystanie określonego instrumentu finansowego (IKS) pozwolą na opanowanie kryzysu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Na podstawie przeprowadzonego badania i uwzględniając proponowane zmiany, stwierdzić można, że zrównoważenie wpływów i wydatków FUS bez konieczności podwyższania składek jest możliwe dzięki realizacji wariantów działania wskazanych przy głównej tezie artykułu. Aby to osiągnąć, należy:

- zwiększyć wpływy do FUS przez dokonanie zmian systemowo-parametrycznych opartych na idei indywidualnej przeczności (ujęcie w systemie ubezpieczenia od bezrobocia, usunięcie ryzyka macierzyństwa, wyodrębnienie ryzyka niedołęstwa oraz przyznawanie jednakowych świadczeń rentowych i zasiłkowych);
- zwiększyć wpływy do FUS i zmniejszyć wydatki przez ujednoczenie systemu w postaci likwidacji przywilejów branżowych i włączenie do publicznego (powszechnego) systemu wyodrębnionych grup zawodowych; obecne przywileje branżowe dla grup zawodowych winny być zastąpione dodatkowymi ubezpieczeniami kapitałowymi finansowanymi przez pracodawców;
- zindywidualizować (podobnie jak ubezpieczenie emerytalne) ubezpieczenie rentowe i chorobowe przez wprowadzenie IKS, które w pierwszej kolejności zmniejszy wydatki na świadczenia rentowe, chorobowe i zasiłki dla bezrobotnych, a w konsekwencji deficyt funduszu emerytalnego i zwiększy wysokość świadczeń emerytalnych w systemie ze zdefiniowaną składką.

Perspektywy rozwoju publicznego systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce, jak i proponowane rozwiązania powinny być dyskutowane na forach zarówno naukowych, jak i społecznych (rządowo-biznesowo-związkowych i z przedstawicielami samych ubezpieczonych), by znaleźć optymalne rozwiązanie. Alternatywą jest załamanie finansów FUS, a w dalszej kolejności problemy finansów publicznych ze względu na gwarancje budżetu państwa w zakresie wypłacalności świadczeń z ubezpieczenia społecznego.

Niniejszy artykuł będzie w przyszłości kontynuowany w formie kolejnych propozycji rekonstrukcji systemu emerytalnego, systemu rentowego, systemu chorobowego, systemu rodzicielskiego w postaci zmian systemowych i parametrycznych.

LITERATURA

- Barr, N. (1993). *Ekonomika polityki społecznej*. Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej.
- Benio, M. (2006). Nieostrzegalna prywatyzacja systemu ubezpieczeń społecznych. *Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie*, 71, 41-57.
- Bezpieczeństwo dzięki różnorodności. Reforma systemu emerytalno-rentowego w Polsce* (1997). Warszawa: Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego, 7.
- Drakeford, M. (2000). *Privatization and Social Policy*. Essex: Harlow.
- Garbiec, R. (2013). *Efektywność finansowa publicznego systemu ubezpieczeń w Polsce po reformie w 1999 roku*. Częstochowa: Wydawnictwo Politechniki Częstochowskiej.
- Garbiec, R. (2016). Individual Social Security Account as a Tool of Sustainable Development of Social Security System in Poland. In: S. Formankova (Ed.). *Trends of Management in the Contemporary Society*. Brno: Mendelova Univerzita v Brne, 102-106.
- Garbiec, R. (2017a). Construction of a Sustainable Social Security System in Poland. In: I. Kosciariova, Z. Kadekova (Eds.). *Managerial Trends in the Development of Enterprises in Globalization Era*. Nitra: Slovak University of Agriculture in Nitra, 568-574.
- Garbiec, R. (2017b). Nierówności społeczne w polskim systemie ubezpieczeń społecznych. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 51, 293-304.
- Garbiec, R. (2018). Finansowanie i obliczanie wysokości świadczeń emerytalnych w publicznym systemie ubezpieczeń społecznych w Polsce. *Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej*, 30, 51-66.
- Gasparski, W. (1983). Comments on the concept of efficiency. In: W. Gasparski, T. Pszczółkowski (Eds.). *Praxiological studies, Polish contributions to the science of efficient action*. Warszawa, Dordrecht, Boston, Londyn: D. Reidel Publishing Company, cop. PWN, 61-83.
- Grewiński, M. (2011). Transformacja polityki społecznej w Europie – główne kierunki reorganizacji. In: M. Grewiński, B. Więckowska (Eds.). *Przeobrażenia sfery usług w systemie zabezpieczenia społecznego w Polsce*. Warszawa: Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP, 31-42.
- Hagemejer, K. (2005). Sustainable, safe and adequate pensions in the ageing society. Policy dilemmas. *Polityka Społeczna*, wydanie specjalne, 21-47.
- Hagemejer, K., Woodall, J. (2015). How Should the Adequacy of Pension Coverage be Balanced Against Financial Sustainability? *Australian Journal of Actuarial Practice*, 1, 21-31.
- Kalina-Prasznic, U. (2019). Social solidarity in pension insurance. *Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka*, 2, 27.
- Kaminski, G. (2019). Analysis of Proposed Changes to the Polish Retirement System and a Comparison to Solutions Used by the Canadian System. *Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula*, 4(62), 150-161.
- Kieżun, W. (1997). *Sprawne zarządzanie organizacją*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa.
- Klimas, M. (2013). *Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kotlikoff, L.J. (1996). Privatization of Social Security: How It Works and Why It Matters. *The University of Chicago Press Journal Tax Policy and the Economy*, 10, 1-10.

Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2020-2024.

Pobrano z: <https://www.zus.pl/baza-wiedzy/statystyka/prognozy-fus>.

Roczniki Statystyczne GUS (lata 1990-2001). Pobrano z: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/>.

Roczniki Statystyczne ZUS. Pobrano z: <https://www.zus.pl/baza-wiedzy/statystyka/rocznik-statystyczny-ubezpieczen-spolecznych>.

Rutecka, J., Więckowska, B. (2015). Rynkowa polityka społeczna. In: M. Grewiński, A. Karwacki (Eds.). *Innowacyjna polityka społeczna*. Warszawa: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej im. Janusza Korczaka, 132-146.

Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych (Fundusz Ubezpieczeń Społecznych) z lat 1991-2020. Pobrano z: <https://www.zus.pl/baza-wiedzy/statystyka/wazniejsze-informacje-z-zakresu-ubezpieczen-spolecznych-fundusz-ubezpieczen-spolecznych>.

THE CONCEPT OF A SUSTAINABLE (PUBLIC) SOCIAL INSURANCE SYSTEM IN POLAND

Summary

The reform of the Polish social security system implemented in 1999 was incomplete and chaotic. The consequence of this reform is the deteriorating financial condition of the Social Insurance Fund. Financial management methods can be used to reduce the financial deficit of the Social Insurance Fund. The basic methods of managing social security's finances include the income method and the cost method. To improve the financial efficiency of the social insurance system in Poland, it is necessary for socio-political reasons to use the cost method. This method involves a reduction in the amount of paid benefits and has already been used in 1999 in pension reform. The aim of the article is to indicate what systemic and parametric changes should be introduced to the Polish social insurance system in order to overcome the existing financial deficit. The research methods used in the article include an economic analysis and an analysis of the literature. In diagnosing the financial condition of the Social Insurance Fund, the system efficiency measure was used as a research tool. The conclusion offers the unification of the system, social protection reform, and the use of Individual Social Accounts as means of improving the financial efficiency of the social insurance system in Poland.

Keywords: social security, social security system, financial efficiency of the system, individual social security account, Social Insurance Fund, system and parametric changes