Roman Gąszczak

DYLEMATY ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO W POLSCE

1. *Wprowadzenie*

Zachodzące w Polsce zmiany ustrojowe i gospodarcze powodują potrzebę przekształceń w systemie zebezpieczenia społecznego, w tym w systemie ubezpieczenia społecznego jako jednego z jego filarów.

W ostatnim okresie znacznie wzrosło zainteresowanie reformą ubezpieczenia społecznego. Obecnie w Polsce więcej jest zwolenników reformy niż kilka lat temu.

System ubezpieczenia społecznego jako podstawa zabezpieczenia społecznego jest w Polsce bardzo rozwinięty i swoim zakresem podmiotowym obejmuje około 99% ludności kraju, natomiast zakres przedmiotowy obejmuje wszystkie rodzaje świadczeń występujące w tym systemie.

Przed ubezpieczeniem społecznym pojawiły się trzy zasadnicze wyzwania związane z transformacją społeczno-gospodarczą kraju, są to przede wszystkim:

– bezrobocie,
– prywatyzacja przedsiębiorstw,
– inflacja i spadek płac realnych.

Wymienione wyżej okoliczności są czynnikami zewnętrznymi i niezależnymi od systemu ubezpieczenia społecznego.

Za pomocą tego systemu nie da się ich skorygować, przekształcić lub zlikwidować ich ujemnych skutków. Wszystkie wyżej wymienione okoliczności muszą być uwzględnione w proponowanych rozwiązaniach systemu ubezpieczenia społecznego, wpływają one bowiem zwłaszcza na stan i wydolność finansową.

Rozpatrując problem obecnych i przyszłych przekształceń ubezpieczenia społecznego trzeba dokonać przeglądu poszczególnych jego rodzajów i zastosować rozwiązania uwzględniające ich skutki społeczne, gospodarcze i polityczne oraz wynikającą stąd realność rozważanych zmian.[1]

---

[1] **W. Muszalski**, Kierunki przekształceń systemu ubezpieczenia społecznego w Polsce, Materiały Informacyjne Zakładu Ubezpieczeń Społecznych 1995 nr 1, s. 9-10.

2. *Proponowany projekt programu reformy ubezpieczeń społecznych*

Każdy system ubezpieczenia dochodów na okres starości opiera się na uzgodnionej społecznie i politycznie koncepcji świadczenia emerytalnego.[2]

Ubezpieczenia społeczne w Polsce, podobnie jak w każdym zakładzie pracy czy też instytucji, muszą dostosować się do wymogów gospodarki rynkowej. Co więcej, powinny stworzyć ubezpieczonemu możliwość wykorzystania szans, jakie daje nowy ustrój gospodarczy.

Dzisiejsi emeryci podczas swojej aktywności zawodowej opłacali emerytury swych poprzedników, zaś na obecne świadczenia składają się ich następcy, dziś czynni zawodowo. Jest to układ międzypokoleniowej solidarności. Wysokość świadczeń ubezpieczeniowych jest zależna od ogólnej kondycji finansowej systemu. Ta zaś jest wypadkową wielu czynników, wśród których najważniejszą stanowi proporcja między ubezpieczonymi i świadczeniobiorcami, która zależy zarówno od sytuacji demograficznej, jak i od rozmiarów bezrobocia. Ponadto dodatkowym czynnikiem jest tutaj wysokość składki ubezpieczeniowej i powszechności jej opłacania, a także – w przypadku gdy fundusz ubezpieczeń społecznych musi być wspierany dotacjami – możliwości budżetu państwa w tym zakresie. Obecnie wszystkie wyżej wymienione czynniki są niekorzystne.

Ponadto Fundusz Ubezpieczeń Społecznych jest dodatkowo obciążany różnego rodzaju wypłatami mającymi charakter socjalny, a nie ubezpieczeniowy. Tak więc cały system musi być przebudowany.

Reforma ubezpieczeń społecznych jest konieczna, by następne pokolenia otrzymały swoje świadczenie emerytalne, odpowiednie do opłacanych składek. Należy przeprowadzić ją tak, by nie ucierpieli na tym obecni emeryci i renciści lub ci, którzy w najbliższym czasie przejdą na emeryturę. Nie można także zwiększać obciążeń finansowych pracodawców ani dotacji z budżetu państwa. Należy również wyeliminować działania mogące narazić procesy legislacyjne na zarzut niekonstytucyjności w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, a w szczególności zasad: sprawiedliwości społecznej i niedziałania prawa wstecz oraz ochrony praw nabytych.

Zakłada się stopniowe zmniejszenie obciążeń na rzecz ubezpieczeń społecznych poprzez wprowadzenie górnego dochodu objętego obowiązkiem ubezpieczenia społecznego. W momencie wdrożenia projektu reformy obowią-

[2] **S. Golinowska**, Wybór reformy systemu emerytalno-rentowego dla Polski, „Polityka Społeczna", 1995 nr 5/6, s. 1.

zek opłacania składki byłby w wysokości do 250% przeciętnego wynagrodzenia.

Reforma ubezpieczeń społecznych ma doprowadzić do stworzenia jednolitego, przejrzystego systemu ubezpieczeń społecznych, wyraźnego oddzielenia świadczeń ubezpieczeniowych od socjalnych, zepewnienia systemowi samowystarczalności i bezpieczeństwa finansowego.

„Program reformy ubezpieczeń społecznych" z punktu widzenia efektów ekonomicznych zakłada spełnienie dwóch podstawowych przesłanek. Pierwsza z nich związana jest z zachowaniem siły nabywczej wypłacanych świadczeń, druga przesłanka dotyczy zarówno ubezpieczonych, jak i budżetu państwa.

Dotychczasowy system ochrony ubezpieczeniowej objętej gwarancjami państwa zostanie uzupełniony przez system ubezpieczeń dodatkowych, opartych na zasadzie dobrowolnie zawieranych umów ubezpieczenia. W pierwszym systemie będzie nadal występować ubezpieczenie obowiązkowe, w którym świadczenia finansowane będą ze składek osób pracujących (tzw. system repartycyjny). Powstaną nowe źródła zasilania ubezpieczeń społecznych w postaci funduszu rezerw kapitałowych w formie dochodów od kapitału czy też dochodów od przyjętej części majątku w procesie pawszechnej prywatyzacji.

W drugim systemie dominować będzie kapitalizacyjny system finansowania, powiązany z prywatnymi funduszami ubezpieczeń społecznych.

Reforma systemu ubezpieczeń społecznych odbywać się będzie przy uwzględnieniu następujących zasad:

1) wiodącej roli państwa w realizacji ochrony ubezpieczeniowej oznaczającej odpowiedzialność za współdziałanie publicznych i prywatnych instytucji ubezpieczeniowych i należyte funkcjonowaie całości,

2) dualizmu systemu ubezpieczeń społecznych: publicznego i prywatnego,

3) współzależności systemu ubezpieczeń społecznych z pozostałymi systemami zabezpieczenia społecznego, z prawem pracy, zatrudnieniem, prawem bankowym, podatkowym, budżetowym itp.,

4) rozwoju przezorności indywidualnej w dziedzinie zabezpieczenia dochodów na wypadek starości lub niezdolności do pracy z powodu utraty zdrowia.

Przyszły system emerytalny zgodnie z założeniami projektu powinien składać się z trzech filarów:

– powszechnej renty państwowej,
– świadczenia z obowiązkowego ubezpieczenia,
– świadczeń z dodatkowych dobrowolnych ubezpieczeń uzupełniających.

Renta państwowa – przysługiwać będzie osobie mającej status stałego pobytu i w czasie pobytu w Polsce. Prawo do renty państwowej przysługiwałoby każdej osobie, która ukończyła 65 rok życia oraz osobie niezdolnej

do wykonywania pracy od urodzenia i nie posiadajacej własnych środków utrzymania.

Wysokość renty wyrażona kwotowo nie może przekraczać poziomu minimum socjalnego. Wysokość tej renty w dzisiejszych warunkach powinna odpowiadać 30% przeciętnego wynagrodzenia i zachować w danych latach siłę nabywczą na wyjściowym poziomie. Dla ubezpieczonych lub objętych systemem zaopatrzenia społecznego stanowiłaby pierwszy poziom (element) świadczenia emerytalno-rentowego.

W rencie państwowej zostałyby skumulowane wszystkie obecne składniki pozaubezpieczeniowe, tzw. część socjalna, oraz okresy nieskładkowe. Ponadto renta państwowa ma zastąpić dotychczasowe świadczenia:

- świadczenia wyjątkowe z ubezpieczenia społecznego,
- zasiłek stały z pomocy społecznej,
- zasiłek rodzinny wypłacany przy emeryturze małżonka, zasiłek pielęgnacyjny,
- inne świadczenia pozaubezpieczeniowe.

Renta państwowa ma być finansowana z budżetu państwa i ze składek na ubezpieczenie społeczne, w pełni gwarantowana przez państwo, waloryzowana wskaźnikiem cen zapisanym w ustawie budżetowej na dany rok.

Emerytura lub renta ubezpieczeniowa. Każdy, kto pracuje co najmniej 15 lat i opłacił w tym czasie składki na ubezpieczenie społeczne, otrzyma oprócz renty państwowej emeryturę z ubezpieczenia społecznego. Wysokość świadczenia będzie zależeć wprost proporcjonalnie od lat opłacania składki i od poziomu dochodów, objętych składką przy wskaźniku za każdy rok ubezpieczeniowy od 1,1 + 1,25% wynagrodzenia ubezpieczonego. Wysokość tego wskaźnika będzie zależna od możliwości samofinansowania systemu.

Nowe emerytury będą wypłacane wyłącznie ze składek w ramach samofinansującego się systemu. Po reformie znikną uwzględnione obecnie okresy nieskładkowe, zastąpi je renta państwowa.

Dwupoziomowy model świadczenia będzie miał powszechne zastosowanie do wszystkich systemów ubezpieczenia i zaopatrzenia emerytalnego.

Emerytura dodatkowa. Poza obawiązkowym ubezpieczeniem stworzy się możliwość ubezpieczeń dodatkowych. Ubezpieczenie dodatkowe byłoby dobrowolne lub obowiązkowe.

Dodatkowa składka byłaby inwestowana i przynosiłaby zysk. Inwestowaniem zajmowałyby się wyspecjalizowane firmy i instytucje ubezpieczeniowe pod nadzorem państwa.

Państwo stworzy przepisy prawne określające zasady działania funduszy, określi ulgi podatkowe dla ubezpieczających się dodatkowo.

Fundusze te miałyby obowiązek powołać dla siebie fundusze gwarancyjne na wypadek niewypłacalności (reasekuracja).

3. *Podstawowe zasady ubezpieczeń*

Ubezpieczenie społeczne pozostanie nadal obawiązkowe i powszechne. Nadal emerytura – renta nie może być wyliczona od podstawy wymiaru wyższej niż 250% średniej płacy. Najwyższa kwota, od której będzie trzeba odprowadzić składkę na ubezpieczenie społeczne, to 250% średniej krajowej. Jeżeli ktoś będzie więcej zarabiał, to od kwoty ponad 250% nie będzie płacił składek. Obecnie składkę płaci się od kwot wyższych od wyżej wymienionego wynagrodzenia. Ustalona zostanie bariera najniższych dochodów, od których pobierana będzie obowiązkowa składka. Będzie to kwota odpowiadająca minimalnej płacy. Jeżeli ktoś będzie zarabiał mniej, np. połowę minimalnego wynagrodzenia, to za dwa lata opłacania składek zliczy się jeden rok ubezpieczenia.

4. *Waloryzacja świadczeń po reformie*

Renta państwowa powinna być waloryzowana wskaźnikiem wzrostu cen zapisanych w ustawie budżetowej na dany rok. Świadczenia wypłacane z systemów ubezpieczeniowych bądź zaopatrzeniowych proponuje się waloryzować odpowiednio madyfikowaną dynamiką kształtowania się przeciętnej podstawy naliczania składek na ubezpieczenie społeczne. Wspomiana modyfikacja powinna zależeć od kształtowania się liczby ubezpieczonych oraz od liczby świadczeniobiorców.

W okresie przejściowym poprzedzającym wdrożenie reformy zakłada się zmianę dotychczasowego mechanizmu waloryzacji świadczeń z formuły płacowej na niepełną płacową z jednoczesnym podwyższeniem kwoty bazowej do 100% przeciętnego wynagrodzenia. Modyfikacja polegałaby na wprowadzeniu niepełnej waloryzacji płacowej – 1% wzrostu płac oznaczałby waloryzację świadczeń wskaźnikiem 0,8 (wskaźnik podwyższania świadczeń 0,8 wskaźnika wzrostu płac). Stosowanie takiej waloryzacji doprowadziłoby po siedmiu kolejnych waloryzacjach do sytuacji, w której kwota bazowa wynosiłaby 100% przeciętnego wynagrodzenia, a wskaźnik podwyższania świadczeń 80% wskaźnika wzrostu płac.

Zakłada się jednolite zasady waloryzacji wszystkich emerytur i rent, także mundurowych. Na ubezpieczenie społeczne będą składały się trzy odrębne ubezpieczenia:

– emerytalno-rentowe,
– na wypadek choroby i macierzyństwa i trwałej niezdolności do pracy,

– wypadkowe – od następstw nieszczęśliwych wypadków przy pracy i chorób zawodowych.

Z tytułu ubezpieczenia emerytalno-rentowego wypłacane będą:

– emerytury,

– renty rodzinne,

– zasiłki pogrzebowe.

Proponuje się:

– likwidację przepisów o wcześniejszych emeryturach dla pracowników zwalnianych z pracy z powodów leżących po stronie zakładu pracy; emerytury te zostaną zastąpione świadczeniami przedemerytalnymi, finansowanymi w całości z funduszu pracy;

– dodatkową składkę za przywilej wcześniejszego przechodzenia na emeryturę w przypadku osób zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze;

– wydłużenie wieku emerytalnego kobiet do 65 lat w ciągu 10 lat. Po upływie każdego roku od daty wejścia w życie nowych rozwiązań obecny wiek emerytalny dla kobiet (60 lat) będzie wydłużany o pół roku;

– w okresie przejściowym dla kobiet, które w momencie wejścia w życie nowych rozwiązań mogą przejść na wcześniejszą emeryturę w przypadku gdy spełniają następujące warunki:

– posiadają 20-letni staż ubezpieczeniowy (okres opłacania składek),

– osiągnięty wiek 55 lat,

– przez 30 lat opłacały składki ubezpieczeniowe.

5. *Zasady obliczania świadczenia*

Emerytura będzie składać się z:

– renty państwowej,

– emerytury składkowej.

Obecnie do obliczania emerytury można wybrać 6 kolejnych lat z ostatnich 15 lat przed emeryturą. W przyszłym roku 7 lat z 16 lat, aż do 10 lat z 20 lat w 2000 roku. Po reformie wybierałoby się zarobki z 20 najkorzystniejszych lat z całego stażu pracy. Jeśli w którymś roku emeryt był ubezpieczony przez mniej niż 6 miesięcy, rok ten nie będzie mu liczony.

Jeżeli ktoś nie przepracował 20 lat, to jego emerytura będzie obliczana od zarobków z całego stażu ubezpieczeniowego.

a. *Praca na emeryturze*

Emeryt będzie mógł dorobić, ale na innych zasadach niż obecnie. Obecnie można dorobić miesięcznie do 60% średniej krajowej – bez zmniejszenia świadczenia, do 120% przy częściowym zmniejszeniu (24% kwoty bazowej).

Po reformie emeryt straci prawo do renty państwowej, jeżeli podejmie pracę. Emerytura byłaby zmniejszona w zależności od dochodów. Zawieszenie nastąpiłoby w przypadku gdy zsumowana emerytura z dodatkami z pracy przekraczałaby 100% podstawy wymiaru emerytury. Praca na emeryturze będzie dalej objęta obowiązkiem ubezpieczenia.

Ne rencie należałoby wykluczyć całkowicie możliwość pracy.

Możliwe byłoby „składanie" emerytury z różnych części, np. jeśli ktoś był przez 10 lat policjantem, 10 lat pracował w gospodarstwie rolnym, a 10 lat na etacie w Ministerstwie Finansów – dostałby rentę państwową oraz świadczenia cząstkowe z każdego z tych systemów odpowiadającą dziesięcioletniemu okresowi ubezpieczenia. Nie można byłoby otrzymać emerytury jednocześnie z kilku systemów za te same lata pracy.

b. *Renty inwalidzkie*

Zmienią się zasady przyznawania rent inwalidzkich. Obecnie prawo do renty zależy przede wszystkim od uszczerbku na zdrowiu, a nie od zdolności do uzyskiwania dochodów z pracy.

Program zawarty w projekcie ustawy obejmuje następujące kwestie:

– zmianę zasad orzekania o inwalidztwie polegającą na uzależnieniu prawa do renty inwalidzkiej od istotnej utraty zdolności do zarobkowania,

– przyznanie pełnej renty w przypadku orzeczenia o całkowitej niezdolności do pracy,

– w przypadkach, w których istniałoby pomyślne rokowanie co do odzyskania zdolności do pracy, niezdolność orzekania byłaby na czas określony,

– wobec zmiany kryteriów orzekania dla celów rentowych niezbędna jest weryfikacja stosowanego obecnie pojęcia: inwalida – renta inwalidzka w sprawach związanych z ubezpieczeniem rentowym.

Przewiduje się także stworzenie spójnego systemu rehailitacji przedrentowej.

c. *Ubezpieczenia wypadkowe*

Ubezpieczeniem wypadkowym objęte będą wszystkie osoby wykonujące pracę lub prowadzące działalność na własny rachunek. W ramach tego ubezpieczenia będą wypłacane świadczenia pieniężne przysługujące dotychczas z tytułu wypadku przy pracy i choroby zawodowej, tj.:

– renta z tytułu niezdolności do pracy z powodu wypadku,
– renty rodzinne,
– zasiłki pogrzebowe,
– zasiłki chorobowe od pierwszego dnia absencji chorobowej,
– jednorazowe odszkodowania powypadkowe.

Decyzji wymaga określenie wymiaru rent w ubezpieczeniu wypadkowym. Mogą tu być rozważane dwa podstawowe rozwiązania:

– wymiar analogiczny jak przy rentach niewypadkowych,

– ustalenie odrębnego wymiaru stosownie do stopnia trwałego uszczerbku na zdrowiu, przy czym za każdy procent uszczerbku przysługiwałaby pewna kwota zryczałtowana bądź uzależniona od wysokości podstawy wymiaru.

Wypłaty wszystkich świadczeń w ubezpieczeniu wypadkowym byłaby finansowana z odrębnego funduszu, którego źródłem dochodów byłaby składka na ubezpieczenie społeczne opłacana tylko przez pracodawcę.

W zależności od poziomu zagrożeń zawodowych i ich skutków w danym zakładzie pracy ustalana będzie różna wysokość składki na ubezpieczenie wypadkowe, tym wyższa, im wyższe będzie ryzyko zagrożenia oraz większa częstotliwość występowania wypadków przy pracy i chorób zawodowych.

Przemyślenia wymaga również problem, czy utrzymywać obecnie funkcjonujące zrównanie wypadków przy pracy z wypadkami w drodze do i z pracy.

d. *Świadczenia na rzecz rodziny*

Jako rozwiązanie docelowe proponuje się:

– unormowanie problematyki wszystkich świadczeń na rzecz rodziny w jednej ustawie, która w sposób kompleksowy i spójny określałaby między innymi kryteria uprawniające do świadczeń, zasady ich finansowania oraz tryb przyznawania,

– finansowanie świadczeń ze środków budżetu państwa,

– uzależnienie prawa do świadczenia od określonych kryteriów dochodowych,

– do rozważenia jest kwestia realizowania świadczeń przez terenowe organy pomocy społecznej.

Przewiduje się pozostawienie wypłaty tych świadczeń placówkom obecnie się tym zajmującym (zakłady pracy, oddziały ZUS, resorty służb mundurowych, rejonowe biura pracy oraz ośrodki pomocy społecznej).

Koniecznością jest, by świadczenia z Funduszu Alimentacyjnego były realizowane przez terenowe ośrodki pomocy społecznej. Takie jednolite unormowanie umożliwiałoby wyeliminowanie występujących obecnie niekonsekwencji i adresowanie środków do rodzin rzeczywiście potrzebujących pomocy.

e. *Ubezpieczenia na wypadek choroby, macierzyństwa i trwałej niezdolności do pracy*

Zakłada się, że w ramach tego ubezpieczenia będą wypłacane:

– zasiłki chorobowe,

– zasiłki macierzyńskie,

– zasiłki opiekuńcze,

– renty z tytułu niezdolności do pracy.

W przypadku świadczeń zasiłkowych nie przewiduje się żadnych zasadniczych zmian. Po reformie ubezpieczenia na wypadek choroby i macierzyń-

stwa będą obowiązkowe jedynie dla pracowników. Ubezpieczenie dla osób prowadzących działalność będzie dobrowolne.

6. *Sześć funduszy zamiast jednego*

Obecny Fundusz Ubezpieczeń Społecznych zostanie uwolniony od wszystkich wydatków nieubezpieczeniowych oraz zostanie podzielony na trzy fundusze w zależności od ryzyka ubezpieczeniowego:

– fundusz ubezpieczenia emerytalnego oraz na wypadek śmierci,

– fundusz na wypadek choroby, macierzyństwa i trwałej niezdolności do pracy,

– fundusz wypadkowy.

Panadto zostanie utworzony czwarty fundusz, związany z ubezpieczeniem pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach.

Koszty funkcjonowania ubezpieczeń pokrywać będzie odrębny, piąty fundusz – administracyjny.

Szósty z kolei, to fundusz rezerw kapitałowych; jego zadaniem będzie stabilizowanie czterech pierwszych funduszy ubezpieczeniowych. Gromadziłby też rezerwy kapitałowe, w tym także pochodzące z prywatyzacji.

Składka zostałaby podzielona między pracodawcę i pracownika z wyjątkiem części składki na fundusz wypadkowy, który w całości będzie wpłacać pracodawca.

7. *Słowo końcowe*

Od wielu lat prowadzona jest dyskusja na temat konieczności zmian w systemie ubezpieczeń społecznych. Obecny system jest powszechnie krytykowany. Jak wiadomo, rozwiązanie tego problemu jest bardzo trudne, o czym świadczą wieloletnie dyskusje na ten temat.

Należy zauważyć, że obecnie znaczna część społeczeństwa jest za przeprowadzeniem reformy ubezpieczeń społecznych. Kilka lat temu przyzwolenie to było znacznie mniejsze.

Różne rozwiązania i propozycje zmian w systemie ubezpieczeń społecznych były i są przedmiotem licznych publikacji. Przytoczmy choćby niektóre wybrane tytuły artykułów, które ukazały się w prasie, np.:

– kiedy załamią się ubezpieczenia i co zrobić, by do tego nie doszło,

– ubezpieczeniowy mit,

– ubezpieczenie społeczne: trojaka solidarność,

– system emerytalno-rentowy na rozdrożu – poszukiwanie własnej drogi,

– najmłodsi emeryci Europy,
– reforma coraz bliżej,
– porzućmy slogany,
– ubezpieczony i składka,
– jaki model zabezpieczenia społecznego,
– poślizg ubezpieczeń dodatkowych,
– co z ewidencją ubezpieczonych,
– lepsi i gorsi emeryci,
– sprywatyzować ZUS,
– czas reformy,
– lata mijają, decyzji brak,
– łatwo zepsuć, trudniej zreperować,
– zapowiedzi zmian łagodzących i rozłożonych na raty,
– czas odważnych decyzji.

Już same tytuły wyżej zaprezentowanych artykułów wskazują, jakie występują dylematy w zabezpieczeniu społecznym i przedstawiają również kierunki zmian.

Dylematy i propozycje zmian instytucji odpowiedzialnych za ubezpieczenia społeczne w kraju wymagają refleksji i krytycznego spojrzenia. Zagadnienia te i własne przemyślenia autor przedstawi w osobnym opracowaniu.

Roman Gąszczak

DILEMMAS OF SOCIAL SECURITY IN POLAND

Summary

The paper shows some problems and controversies of the reform of social insurance.

The author indicates the necessity of the reform of social insurance as the system of social insurance in Poland is inefficient and does not satisfy the expectations of the insured.

Introduction of changes without social consent may lead to contraditions and conflicts.

The reform of social insurance in Poland should be based on our own long-lasting experience and should also take into account some solutions of continental Europe. This means that the concept of old age pension is related to the concept of payment well-deserved by contribution of long-lasting work which was a basis for paying insurance premiums.