

*dr Roman Garbiec*¹ 

Wydział Zarządzania
Politechnika Częstochowska

Finansowe aspekty rozwoju zintegrowanego publicznego systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce²

WPROWADZENIE

Podstawowym uzasadnieniem konieczności rekonstrukcji publicznego systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce jest argument, że system ten nie spełnia standardów stawianych systemom zintegrowanym. Aby dany system ubezpieczeń społecznych był zintegrowany, to winien być oparty na trzech aksjomatach: powszechności (dotyczy wszystkich obywateli), spójności (stosowane reguły i zasady dotyczą wszystkich jego uczestników) i efektywności (wpływy i wydatki systemu są w systemie zrównoważone). System oparty na ww. aksjomatach nie będzie wywierał negatywnego wpływu na finanse publiczne i całą polską gospodarkę.

Celem pracy jest określenie finansowych podstaw zintegrowanego systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce. Obecnie system ten finansowany za pomocą techniki ubezpieczeniowej, zaopatrzeniowej, oraz dotacji uzupełniających państwa winien być jednolity i finansowany jedynie za pomocą techniki oszczędnościowej. Aktualnie technika oszczędnościowa stosowana jest jedynie w ubezpieczeniu emerytalnym, co jednoznacznie koliduje z aksjomatem spójności systemu. Obecnie stosowane w polskim systemie ubezpieczeń społecznych rozwiązania wymagają corocznie uzupełniania Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) przez budżet państwa kwotami rządu kilkudziesięciu miliardów złotych. Podejmowane przez kolejne rządy działania sanacyjne w tym zakresie w ciągu ostatnich 20 lat zamiast poprawić stan finansów systemu ubezpieczeń społecznych utrzymują istniejący status quo.

¹ Adres korespondencyjny: ul. Armii Krajowej 19b, 42-200 Częstochowa, tel.: +48 34 32 50 424; e-mail: roman.garbiec@wz.pcz.pl, romangarbiec@wp.pl. ORCID: 0000-0001-9868-6204.

² Źródło finansowania: Politechnika Częstochowska, ul. Dąbrowskiego 69, 42-201 Częstochowa.

Jako podstawowe założenie przeprowadzonego badania przyjęto konieczność poprawy efektywności finansowej publicznego systemu ubezpieczeń społecznych poprzez rekonstrukcję systemową i parametryczną. Metodą badawczą wykorzystaną do badania jest analiza dokumentów (aktów prawnych z zakresu ubezpieczeń społecznych i sprawozdań finansowych Funduszu Ubezpieczeń Społecznych). Narzędziem badawczym zastosowanym do zdiagnozowania istniejącego stanu rzeczy jest opracowany na potrzeby analizy miernik efektywności finansowej systemu netto.

W opracowaniu w pierwszej kolejności zaprezentowane zostały podstawy metodologiczne przeprowadzonej analizy i wykorzystany w niej miernik. W dalszej części przedstawione zostały negatywne skutki (przede wszystkim finansowe) przeprowadzonej w 1999 roku reformy publicznego systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce. W kolejnej części artykułu zaprezentowane zostały zasady finansowania tego systemu przed wprowadzeniem reformy, po jej wdrożeniu, a także prognozy finansowe na najbliższe lata. Na zakończenie prezentowanego badania (jako remedium na istniejący stan rzeczy) zaprezentowane zostały założenia wstępnej koncepcji zintegrowanego (efektywnego pod względem finansowym) publicznego systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce.

ZAŁOŻENIA METODOLOGICZNE PRZEPROWADZONEJ ANALIZY EFEKTYWNOŚCI FINANSOWEJ SYSTEMU

Efektywność finansowa systemu ubezpieczeń społecznych winna opierać się na rachunku aktuarialnym czyli sprowadzać się do zastosowania 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. Można to wyrazić następującym wzorem (*Bezpieczeństwo dzięki różnorodności...*, 1997, s. 37):

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

gdzie:

R_o – 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.

Zagadnienie wskaźników efektywności w działaniu zdefiniował m.in. W. Kieżun (określając ją jako ekonomiczność) i W. Gasparski określając ją jako relacje efektów do kosztów, gdzie relacja ta określana była jako efektywna (gdy wynik był wyższy od jedności), obojętna (gdy wynik równał się jeden) i nieefektywna (gdy wynik był niższy od jedności) (Kieżun, 1997, s. 19–20; Gasparski, 1983, s. 67–70).

Traktując składki na ubezpieczenie jako nakłady (N) a wypłacone świadczenia jako efekty (S) można sformułować prostą zależność określającą czy system jest efektywny. Jeśli:

1. $\frac{N}{S} < 1$ to system jest nieefektywny. W tej sytuacji powstaje konieczność podwyższenia wysokości składek lub obniżenia wysokości świadczeń. Alternatywą jest uzupełnienie środków przez państwo;
2. $N-S = 0$ to system jest efektywny;
3. $\frac{N}{S} \geq 1$ to system jest efektywny. W tej sytuacji powstaje możliwość redukcji wysokości składek lub podwyższenia wysokości świadczeń.

Wykorzystując powyższe zależności wzór na efektywność finansową systemu ubezpieczeń społecznych można zdefiniować następująco:

$$\left\{ \begin{array}{ll} \text{dla } Sk \geq Sw+K & f(Se) \geq 1 \quad \text{system efektywny (ubezpieczeniowy)} \\ \text{dla } Sk < Sw+K & f(Se) < 1 \quad \text{system nieefektywny (ubezpieczeniowy +} \\ & \text{zaopatrzeniowy=hybrydowy)} \end{array} \right. \quad (2)$$

gdzie:

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

Sk – składki na ubezpieczenia społeczne,

Sw – 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. 29). Na potrzeby niniejszego badania użyty zostanie miernik efektywności finansowej netto, dlatego że koszty funkcjonowania systemu są stałe ze względu na pozarynkowy charakter systemu ubezpieczeń społecznych (są to obowiązkowe ubezpieczenia w formie tzw. para podatku realizowane przez podmiot publiczny, czyli Zakład Ubezpieczeń Społecznych – ZUS).

NEGATYWNE SKUTKI REFORMY W FINANSOWANIU SYSTEMU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH W POLSCE

Podstawową przyczyną wprowadzenia reformy systemowej w polskim systemie ubezpieczeń społecznych w 1999 roku był rosnący deficyt finansowy Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS), perspektywa zwiększania się liczby potencjalnych świadczeniobiorców (starzenie się społeczeństwa) oraz zmniejszenie liczby urodzeń, które w przyszłości spowodują demontaż reguły międzypokoleniowej zapewniającej finansowanie systemu. Przeprowadzona wówczas reforma pochłonęła i nadal pochłania ogromne środki finansowe. Już kilka lat po wprowadzeniu reformy M. Szczepański wskazywał istotne problemy w funkcjonowaniu nowego systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce w zakresie jego finansowania, konstrukcji systemu oraz rozwiązań administracyjnych, a mianowicie (zob. Szczepański, 2006, s. 71–118):

- niedostateczną kompleksowość reformy,
- problem luki finansowej okresu przejściowego,
- problem wprowadzenia systemu emerytalnego o zdefiniowanej składce dla osób o niskich dochodach,
- nierówność poziomu zabezpieczenia emerytalnego kobiet i mężczyzn,
- nadmierne rozbudowanie funkcji i zadań ZUS,
- nierówność zasad waloryzacji emerytur i rent,
- niewłaściwe wypełnianie przez ZUS funkcji transferowania składek do OFE,
- problemy oceny efektywności finansowania OFE,
- lukę informacyjną,
- problem słabego rozwoju III filaru emerytalnego.

Na ogromne koszty działalności zreformowanego systemu zwróciła uwagę np. U. Kalina-Prasznic wymieniając cały katalog dodatkowych kosztów związanych z funkcjonowaniem II filaru emerytalnego, do których należały (Kalina-Prasznic, 2009, s. 67–68):

- koszty poboru i dochodzenia składek na OFE przez ZUS,
- opłata dystrybucyjna dla PTE,
- miesięczne opłaty za zarządzanie pobierane przez PTE,
- opłata z tytułu wypłaty transferowej,
- wynagrodzenie depozytariusza środków (aktywów) OFE,

- koszty realizacji transakcji nabywania lub zbywania aktywów OFE, stanowiące równowartość opłat na rzecz instytucji rozliczeniowych krajowych i zagranicznych,
- koszty działalności Rzecznika Ubezpieczonych.

Stanowisko krytyczne wobec wprowadzonej reformy prezentował też S.R. Domański podkreślając wdrożenie niedemograficznych rozwiązań, stwierdzając m.in., że nowy system emerytalny jest z gruntu antydemograficzny, gdyż ustala tylko zasady, na jakich odbywa się podział kolejnych PKB między pokolenia pracujące i pokolenie emerytów. Jego zdaniem poprzez przeprowadzenie tej reformy wprowadzono w Polsce system, w którym każda osoba ma troszczyć się indywidualnie o siebie. W szczególności korzystne dla takiej osoby jest nieposiadanie potomstwa właśnie z uwagi na kosztotwórcze właściwości posiadania potomstwa. Tak działający system kapitałowy nie tylko, że nie rozwiązuje problemu demograficznego, ale działa na rzecz jego pogłębiania (zob. Domański, 2011, s. 74–77).

Innego typu uwagi do nowego systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce przedstawiała B. Wagner, która zwracała uwagę na jego następujące wady (zob. Wagner, 2009, s. 47–52):

- 1) Pominięcie celu społecznego w tworzeniu nowego systemu. Nadmierna „ekonomizacja” spowodowała ogromne szkody społeczne (np. ogromne zmniejszenie stopy zastąpienia przyszłych świadczeń).
- 2) Zbytni pośpiech i brak dostatecznego przygotowania. Dowodzą tego wielokrotne nowelizacje ustaw³.
- 3) Niepowszechność i niejednorodność systemu. Wprowadzanie odrębnych systemów emerytalnych dla określonych grup zawodowych jest wprawdzie dopuszczalne, ale w ograniczonym zakresie, a „odrębności nie powinny być nadmierne w tym znaczeniu, że pozbawione racjonalnego uzasadnienia”.
- 4) Nadmierne skomplikowanie regulacji prawnej ubezpieczenia emerytalnego. Brak przejrzystości w tym zakresie wynika przede wszystkim, choć nie tylko, z wielości źródeł regulacji.
- 5) Rozproszenie organizacyjno-administracyjne podmiotów realizujących zadania generuje ogromne koszty.

Zaprezentowane poglądy dotyczące wad wprowadzonej reformy nie wyczerpują jej wszystkich niedoskonałości, ponieważ w badanym czasie w systemie nie dokonano prawie żadnych zmian systemowych i parametrycznych w innych niż emerytalne częściach systemu. Tak realizowana strategia była (i nadal jest) sprzeczna z aksjomatem spójności systemu. Do braków w tym zakresie zaliczyć należy:

- brak reformy systemu rentowego,
- brak reformy systemu chorobowego,
- brak reformy systemu rolniczego ubezpieczenia społecznego.

³ Typowym przykładem wielokrotnych zmian w prawie ubezpieczeń społecznych są ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych lub ustawa o emeryturach i rentach FUS.

Natomiast w latach 1999–2018 podjęto działania niwelujące lub w znacznej części redukujące wprowadzone rozwiązania, a mianowicie:

- dokonano dereformy systemu emerytalnego poprzez przywrócenie przywilejów emerytalnych górnikom w 2005 roku,
- dokonano dereformy systemu emerytalnego poprzez przywrócenie przywilejów emerytalnych służbom mundurowym.

Poza wskazanymi powyżej zmianami dodatkowo w zakresie finansowym przeprowadzonej reformy popełniono również inne błędy, do których zaliczyć należy:

- przeszacowanie liczby chętnych do II filaru emerytalnego (ponad 3-krotne) spowodowane dezinformującymi działaniami marketingowymi powszechnych towarzystw emerytalnych, co spowodowało rażące zwiększenie bieżącego deficytu funduszu emerytalnego w ZUS;
- przeszacowanie wielkości środków finansowych pochodzących z prywatyzacji spółek skarbu państwa zabezpieczających niedobory finansowe w systemie ubezpieczeń społecznych w trakcie jego transformacji;
- obciążenie budżetu państwa koniecznością uzupełniania niedoboru środków finansowych w ZUS w okresie przejściowym obliczonym na lata 2000–2030.

W czasie funkcjonowania w Polsce nowego już systemu ubezpieczeń społecznych podejmowane były analizy zaistniałego stanu rzeczy. Jak zauważyli niektórzy badacze powszechne przekonanie o słuszności i niezmienności dokonanych przemian wyrażane było czasami w dość radykalny sposób, a mianowicie: prezentowano hasło „wara od mojej emerytury”. To ostro wyrażone przekonanie, że w 1999 roku państwo dało gwarancję, że nigdy, bez względu na okoliczności, nie dokona zmiany w systemie emerytalnym. A tymczasem bardziej lub mniej radykalne zmiany dokonały już (w tamtym okresie) Argentyna, Chile, Węgry czy państwa bałtyckie. Dokona więc i Polska; pozostaje jedynie pytanie, jak daleko idące będą to korekty (Rymsza, 2011, s. 301–309). Pod koniec 2009 r., w związku z narastającym długiem publicznym, z inicjatywą zmiany zasad funkcjonowania otwartych funduszy emerytalnych wystąpił ówczesny rząd proponując i ostatecznie wprowadzając zmiany w 2012 roku polegające na umożliwieniu ubezpieczonym dobrowolnego przeniesienia kapitału emerytalnego z OFE do FUS oraz obniżenie wysokości składki kierowanej do OFE (na rzecz zwiększenia ZUS-owskiej części składki emerytalnej).

Dyskusja o konieczności zmian w polskim systemie ubezpieczeń społecznych trwała od wielu lat, na przykład w 2010 r. z ostrą polemiką co do zasad całej reformy ubezpieczeń społecznych, a zwłaszcza jej systemu emerytalnego wystąpił S.R. Domański, który stwierdził, że wprowadza się zatem system kapitałowy, w którym osoba ma troszczyć się indywidualnie o siebie, a powierzając część swojego bieżącego dochodu towarzystwu emerytalnemu z nadzieją otrzymania z tego możliwie dużego zwrotu w przyszłości, myśli o swoim dobrobycie

do końca swoich dni. A dobrobyt ten będzie tym większy, im więcej odda temu towarzystwu (Domański, 2011, s. 74–77).

Wprowadzenie w 2012 roku zmian w II filarze emerytalnym wywołało wcześniejszą dyskusję na temat negatywnych skutków tego rozwiązania dla gospodarki i samych ubezpieczonych. Na przykład A. Gołębiowska pisała, że obniżanie składki do OFE i przesuwanie jej części do ZUS będzie miało negatywne skutki dla przyszłych emerytów. Rząd, nie mogąc zmniejszyć długu publicznego, próbuje uzupełniać lukę, zwiększając dług ukryty. Nie bierze pod uwagę jednak faktu, iż trzeba będzie go spłacić w momencie wypłat emerytur osobom, które obecnie mają 20 lub 30 lat. Aby w przyszłości system emerytalny mógł funkcjonować prawidłowo i był wypłacalny, trzeba będzie zmniejszyć świadczenia lub zwiększyć podatki (Gołębiowska, 2011, s. 14). Natomiast w innych subsystemach ubezpieczeń społecznych w Polsce nie podjęto działań reformujących, np. w systemie rentowym zmieniono jedynie zasady orzekania w 1997 roku. O konieczności zmian w tym systemie pisała już w 2008 roku G. Uścińska, a zwłaszcza w zakresie: ochrony prawnej dla skutków ryzyka inwalidztwa, warunków nabywania prawa do świadczeń, wymiaru świadczenia, okresu wypłaty świadczeń (Uścińska, 2008, s. 1–3). W latach 1999–2018 w systemie świadczeń chorobowych i macierzyńskich dyskutowane były zagadnienia związane z obciążaniem pracodawców skutkami niezdolności do pracy pracowników i niepłacenia za pierwszy/pierwsze dni choroby osobom ubezpieczonym. Proponowane i dyskutowane zmiany w tym subsystemie ukierunkowane były także na zmiany parametryczne dotyczące okresu wypłaty wynagrodzenia chorobowego przez pracodawców, co ostatecznie zaskutkowało skróceniem okresu wypłaty tego wynagrodzenia dla osób po 50. roku życia. Reasumując, po 20 latach funkcjonowania reformy jest ona niedokończona, a kondycja finansowa polskiego publicznego systemu ubezpieczeń społecznych nie tylko nie uległa poprawie, lecz pogorszyła się, co zaprezentują dane w kolejnej części.

FINANSOWANIE SYSTEMU PRZED REFORMĄ

Jednym z dwóch podstawowych argumentów za przeprowadzeniem reformy systemu ubezpieczeń społecznych był deficyt Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS), który powstał na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego stulecia. Jako drugi z tych argumentów wskazywano na uwarunkowania demograficzne, czyli starzenie się społeczeństwa po 2025 roku. Poniżej zaprezentowana została skala tego deficytu w latach 1991–1998 oraz efektywność finansowa publicznego systemu ubezpieczeń społecznych. W tabeli 1 zaprezentowana została wielkość dotacji państwa do FUS oraz udział tych dotacji w dochodach budżetu.

Tabela 1. Skala deficytu FUS przed wdrożeniem reformy systemowej w 1999 roku

Rok	Dotacje państwa do FUS w mln zł	Dochody budżetu państwa w mln zł	Udział dotacji państwa do FUS w dochodach budżetu państwa ogółem (w %) ¹	Efektywność finansowa systemu netto
1991	881,9	21 081	4,18	0,8063
1992	4 950,8	31 277	15,85	0,7790
1993	6 605,2	45 900	14,39	0,7968
1994	8 296,9	63 124	13,14	0,7658
1995	6 000,0	83 722	7,16	0,8549
1996	6 031,4	99 674	6,05	0,8858
1997	7 000,0	119 771	5,84	0,8741
1998	8 792,8	126 559	6,94	0,8895

¹ Udział dotacji w bieżących dochodach budżetu państwa wskazuje na wielkość środków wpłacanych przez podatników, które zostały przeznaczone na bieżącą konsumpcję w systemie ubezpieczeń społecznych, a nie np. na inwestycje.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (www.zus.pl. oraz Rocznika Statystycznego Rzeczypospolitej Polskiej z lat 1992–2018; https://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/szacunkowe-wykonanie-budzetu/-/asset_publisher/i1IEC/content/szacunkowe-dane-o-wykonaniu-budzetu-panstwa-w-2017-r).

Miernik efektywności finansowej systemu netto przed reformą oscylujący w granicach od 0,7790 do 0,8895 uzasadniał konieczność przeprowadzenia reformy. Dodatkowym argumentem zmian były przewidywane zmiany demograficzne. Wdrożona reforma nie spełnia zakładanych (w niniejszym opracowaniu) założeń systemowych takich jak aksjomat powszechności, spójności i efektywności. Konsekwencją braku realizacji tych aksjomatów w systemie jest skala niedoboru finansowego (która zaprezentowana będzie poniżej) FUS. Ewentualne zachowanie dotychczasowej struktury i skali wprowadzonych zmian może w kolejnych latach spowodować załamanie finansowe systemu, co w dalszej kolejności może doprowadzić do krachu finansów publicznych.

FINANSOWANIE SYSTEMU PO WDROŻENIU REFORMY W 1999 ROKU

Wprowadzenie reformy w 1999 roku spowodowało określone skutki dla finansów funkcjonującego systemu ubezpieczeń społecznych już od zarania reformy. Gwałtowny ubytek składek emerytalnych przekazywanych z ZUS do OFE w wysokości ponad 1/3 środków od razu powiększał deficyt o kilkadziesiąt miliardów złotych rocznie, a rekompensowanie tego ubytku poprzez środki pochodzące z prywatyzacji mienia skarbu państwa nie spełniły oczekiwań reformatorów. Dodatkowo dwukrotne zmniejszenie wysokości składki rentowej

w latach 2007 i 2008 zwiększyło ten deficyt o kilka miliardów złotych. Brak działań w zakresie rekonstrukcji systemu spowodował stopniowe zwiększanie się deficytu, pomimo doraźnych działań polegających na przedwczesnym wykorzystywaniu środków zgromadzonych na Funduszu Rezerwy Demograficznej czy też przejęcie połowy środków z Otwartych Funduszy Emerytalnych po wprowadzonych zmianach w funkcjonowaniu OFE w 2013 roku. Działania te tylko na chwilę poprawiały efektywność finansową systemu. Wskaźniki tej efektywności prezentuje tabela 2.

Tabela 2. Skala deficytu FUS po wdrożeniu reformy systemowej w 1999 roku

Rok	Dotacje państwa do FUS w mln zł	Dochody budżetu państwa w mln zł	Udział dotacji państwa do FUS w dochodach budżetu państwa ogółem (w %)	Efektywność finansowa systemu netto
1999	9 459,00	125 922	7,51	0,6884
2000	20 082,50	135 664	14,80	0,7323
2001	25 743,60	140 527	18,31	0,6902
2002	30 617,10	143 520	21,33	0,6875
2003	31 935,60	152 111	20,99	0,6882
2004	33 535,00	156 281	21,45	0,7039
2005	32 893,60	179 772	18,29	0,6821
2006	37 904,50	197 640	19,17	0,7375
2007	31 859,00	236 368	13,47	0,6115
2008	52 694,80	253 547	20,78	0,5712
2009	64 948,80	274 183	23,68	0,5556
2010	71 463,60	250 303	28,55	0,6153
2011	64 118,30	277 557	23,10	0,6973
2012	52 928,90	287 595	18,40	0,6689
2013	60 843,80	279 151	21,79	0,6689
2014	60 607,70 ¹	283 543	21,37	0,6838
2015	56 199,60 ¹	289 137	19,43	0,7182
2016	53 269,90 ¹	314 684	16,92	0,7406
2017	40 978,70 ¹	350 499	11,69	0,7840
2018	35 822,70	380 077	9,42	0,7848

¹ w tym roku nastąpiła redukcja dotacji ze względu na zmiany w II filarze emerytalnym.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (www.zus.pl. oraz Rocznika Statystycznego Rzeczypospolitej Polskiej z lat 1992–2018; https://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/szacun-kowe-wykonanie-budzetu/-/asset_publisher/i1EC/content/szacunkowe-dane-o-wykonaniu-budzetu-panstwa-w-2017-r; https://www.gov.pl/documents/1079560/1080340/20190207_Szacunek_I-XII_2018.pdf/4d80f373-dd41-c235-2ece-8b58d3e4727b).

Przeprowadzona reforma w 1999 roku spowodowała zwiększenie deficytu finansowego publicznego systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce (miernik efektywności finansowej systemu netto w latach 1999–2018 oscylował w przedziale od 0,5556 do 0,7848). Czyli porównując te dane: najgorsze wyniki sprzed reformy są na porównywalnym poziomie do najlepszych po wdrożeniu tejże reformy. W większości przypadków (w 18 na 20) deficyt po wprowadzeniu reformy jest znacznie większy niż przed jej wdrożeniem, co automatycznie powodowało dodatkowe obciążenie budżetu państwa.

Jednym z wprowadzonych w 1999 roku mechanizmów funkcjonowania nowego systemu ubezpieczeń społecznych było podzielenie jednej ogólnej składki na 4 składowe, by w razie deficytu któregoś z funkcjonujących subfunduszy (emerytalnego, rentowego, chorobowego, wypadkowego) na bieżąco niwelować jego deficyt poprzez zwiększenie składki. Działania takiego nigdy nie podjęto, a wręcz przeciwnie – podjęto działania redukujące (np. składkę rentową). Działanie to spowodowało jej permanentny deficyt na przestrzeni wielu lat uzasadniając tę zmianę zmniejszeniem kosztów pracy. Wysokość pobieranych składek oraz projekcja właściwej ich wysokości gwarantującej efektywność finansowania systemu prezentuje tabela 3.

Tabela 3. Zestawienie wysokości składek 1991–2018 i projekcja ich wysokości gwarantujących efektywność finansową systemu

Rok	FUS wpływy ze składek [w mln zł]	FUS wydatki [mln zł]	Wysokość składek [%]					Wysokość składek gwarantująca efektywność systemu	Deficyt składek ¹
			emerytalne	rentowe	chorobowe	wypadkowe	składki ogółem		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1991	9 276,8	11 505,6	-	-	-	-	45,00	55,81	-10,81
1992	14 593,2	18 732,3	-	-	-	-	45,00	57,75	-12,75
1993	19 666,3	24 683,0	-	-	-	-	45,00	56,47	-11,47
1994	25 975,0	33 919,0	-	-	-	-	45,00	58,76	-13,76
1995	35 215,1	41 191,1	-	-	-	-	45,00	52,67	-7,67
1996	45 370,0	51 217,6	-	-	-	-	45,00	50,79	-5,79
1997	55 800,4	63 835,0	-	-	-	-	45,00	51,47	-6,47
1998	64 734,4	72 778,6	-	-	-	-	45,00	50,59	-5,59
1999	65 833,9	95 639,4	19,52 (11,22) ¹	13,00	2,45	1,62	36,59 (29,29) ²	53,15	-16,56
2000	65 601,5	85 684,0	19,52 (12,22)	13,00	2,45	1,62	36,59 (29,29) ²	47,79	-11,20
2001	70 406,7	96 150,3	19,52 (12,22)	13,00	2,45	1,62	36,59 (29,29) ²	49,96	-13,37
2002	68 217,1	98 834,2	19,52 (12,22) ¹	13,00	2,45	1,62	36,59 (29,59) ²	53,01	-16,42

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2003	70 271,8	102 207,4	19,52 (12,22) ¹	13,00	2,45	1,93	36,90 (29,60) ²	53,66	-16,76
2004	74 032,7	107 567,71	19,52 (12,22)	13,00	2,45	1,93	36,90 (29,60) ²	53,61	-16,71
2005	78 181,9	111 075,5	19,52 (12,22)	13,00	2,45	1,93	36,90 (29,60) ²	48,33	-11,43
2006	81 328,5	119 233,0	19,52 (12,22) ¹	13,00	2,45	1,93/ 1,80 ³	35,80 (29,50) ²	53,04	-17,24
2007	89 515,8	121 374,8	19,52 (12,22) ¹	13,00 /10,00 ⁵	2,45	1,80	35,27 ⁴ (27,97) ²	47,82	-12,55
2008	82 955,0	135 649,8	19,52 (12,22) ¹	6,00	2,45	1,80	29,77 (22,47) ²	48,68	-18,91
2009	86 537,7	151 486,5	19,52 (12,22) ¹	6,00	2,45	1,80/ 1,6 ⁶	29,67 (22,37) ²	51,93	-22,26
2010	89 378,7	160 842,3	19,52 (12,22) ¹	6,00	2,45	1,67	29,64 (22,34) ²	56,41	-26,77
2011	102 549,0	166 667,3	19,52 (12,22) ¹	6,00	2,45	1,67	29,64 (22,34) ²	48,10	-18,46
2012	121 908,5	174 837,4	19,52 (12,22) ¹	8,00	2,45	1,67/ 1,9 ⁷	31,83 (24,53) ²	45,97	-14,14
2013	122 942,0	183 785,8	19,52 (12,22) ²	8,00	2,45	1,93	31,90 (24,60) ²	50,84	-18,94
2014	131 102,7	191 710,4	19,52 (16,60)	8,00	2,45	1,93	31,90 (28,98) ²	47,08	-15,18
2015	143 298,4	199 498,0	19,52 (16,60) ²	8,00	2,45	1,93/ 1,8 ⁸	31,80 (28,88) ²	44,49	-12,69
2016 ⁹	152 160,3	205 430,2	19,52 (16,60) ²	8,00	2,45	1,80	31,77 (28,85) ²	42,89	-11,12
2017	166 941,1	212 947,6	19,52 (16,60) ¹	8,00	2,45	1,80	31,77 (28,85) ²	40,52	-8,75 ⁸
2018	180 414,3	229 887,2	19,52 (16,60) ¹	8,00	2,45	1,80	31,77 (28,85) ²	40,48	-8,71 ⁸

¹ Deficyt składki jest różnicą pomiędzy aktualnie pobieraną składką a składką gwarantującą 100% wypłatę bieżących świadczeń bez konieczności uzupełniania środków FUS przez budżet państwa.

² W nawiasie wysokość składki wpłacanej do ZUS przez osoby, które przystąpiły do II filaru emerytalnego (OFE).

³ Od 1.04. składka wynosiła 1,80%.

⁴ Wysokość składki uśredniona dla całego roku.

⁵ Od stycznia do czerwca włącznie składka wynosiła 13,00% od 1 lipca 10,00% co efektywnie daje 11,50% w skali roku.

⁶ Od 1.04. składka wynosiła 1,67%.

⁷ Od 1.04. składka wynosiła 1,93%.

⁸ Od 1.04. składka wynosiła 1,80%.

⁹ W 2016⁹ roku nastąpiła kolejna faza przenosin z II filaru do ZUS, co spowodowało zwiększenie wpływów do ZUS kosztem OFE.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych (www.zus.pl oraz *Roczników Statystycznych 1992–2001*).

Deficyt składki prezentowany w tabeli 3 (rozumiany jako potencjalny wzrost pobieranej w danym roku składki, gwarantujący wypłatę świadczeń bez konieczności finansowania jej przez budżet państwa) osiągał wartości od 8,71% do 25,77%. Podejmowane dotychczas działania (zarówno doraźne, jak i długoterminowe) w zakresie finansowania systemu powodują, że deficyt ten jest permanentny i jego usunięcie przy zachowaniu aktualnych rozwiązań jest niemożliwe. Aby odciążyć budżet państwa od corocznej dotacji uzupełniającej do FUS winno podjąć się działania systemowe w tym zakresie.

Zbilansowany finansowo system ubezpieczeń społecznych winien osiągać równowagę pomiędzy wartością pobieranych składek a zdyskontowaną wartością wypłacanych świadczeń. Najprostszym rozwiązaniem w tym zakresie jest bieżące podnoszenie wysokości składek lub zmniejszanie wielkości wypłacanych nowych świadczeń (np. chorobowych lub rentowych). Działania te nigdy nie były stosowane prawdopodobnie ze względu na (wspomniany już wcześniej) ewentualny wzrost kosztów pracy oraz protesty licznej grupy świadczeniobiorców.

PROGNOZA FINANSOWA DLA FUNDUSZU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH NA LATA 2019–2022

Poniżej zaprezentowana została prognoza deficytu FUS na lata 2019–2022 opracowana na podstawie następujących parametrów: wskaźnika stopy bezrobocia, wskaźnika realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia, średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem oraz dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów, realnego wzrostu produktu krajowego brutto, wskaźnika ściążalności składek, wskaźnika stopy zwrotu z otwartych funduszy emerytalnych.

We wszystkich prezentowanych wariantach posłużono się założeniami makroekonomicznymi przygotowanymi przez Departament Polityki Makroekonomicznej Ministerstwa Finansów w czerwcu i sierpniu 2018 r.

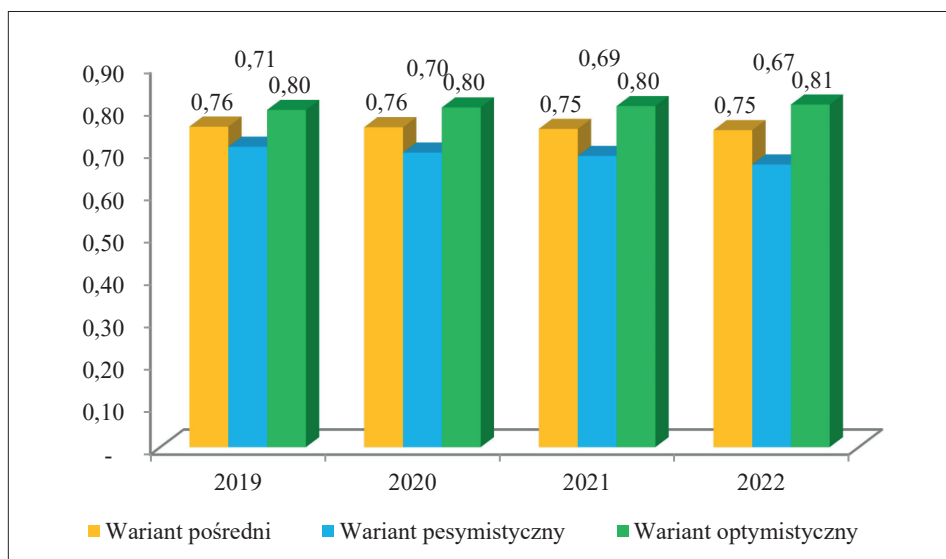
Tabela 4. Wpływy i wydatki FUS na lata 2019–2022

Rok	Wpływy w mln zł	Wydatki w mln zł	Efektywność finansowa
Wariant pośredni			
2019	185 543	245 294	0,7564
2020	195 971	259 529	0,7551
2021	206 564	274 952	0,7512
2022	217 704	290 988	0,7481
Wariant pesymistyczny			
2019	175 474	247 450	0,7091
2020	181 699	261 306	0,6953
2021	187 582	275 832	0,6875
2022	193 754	290 330	0,6673

Wariant optymistyczny			
2019	192 820	242 285	0,7958
2020	205 399	256 206	0,8016
2021	218 545	271 489	0,8049
2022	232 579	287 641	0,8085

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych (http://www.zus.pl/documents/10182/24106/Prognoza_FUS_2018_2022.pdf/2cc8d322-f9f2-4bb4-98d2-faef1618a9b9www.zus.pl).

Na podstawie powyższych danych i przy uwzględnieniu parametrów makroekonomicznych Ministerstwa Finansów z 2018 roku skalę deficytu FUS na najbliższe lata prezentuje rys. 1. W przedstawionej prognozie przyjęto, że zrównoważony Fundusz Ubezpieczeń Społecznych równałby się wartości 1,00.



Rys. 1. Prognoza deficytu systemu ubezpieczeń społecznych w latach 2019–2022

Źródło: opracowanie własne.

Deficyt FUS doprowadzić może do załamania się finansów publicznych w przewidywalnej perspektywie czasowej. Brak działań zmierzających do zmiany istniejącego stanu rzeczy powoduje, że zakres i skala koniecznych działań naprawczych radykalnie się zwiększa, im później te działania zostaną podjęte, tym muszą być bardziej zdecydowane (a nawet wręcz drastyczne z punktu widzenia ubezpieczonych). Wstępny zarys koncepcji działań sanacyjnych w zakresie poprawy efektywności finansowej publicznego systemu ubezpieczeń społecznych prezentowany w niniejszym artykule przewiduje rekonstrukcję systemu poprzez dokonanie w nim zmian systemowych i parametrycznych.

ZAŁOŻENIA WSTĘPNEJ KONCEPCJI ZINTEGROWANEGO PUBLICZNEGO SYSTEMU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH W POLSCE

Aby publiczny system ubezpieczeń społecznych w Polsce był systemem zintegrowanym, funkcjonującym w oparciu o aksjomaty systemowe, musi spełniać obligatoryjnie wymogi standardu ubezpieczeniowego, czyli winien być efektywny finansowo, powszechny i stosować jednakowe zasady dla wszystkich ubezpieczonych. Aktualnie funkcjonujący system nie spełnia tych wymogów, dlatego należy dokonać w nim zmian systemowych polegających na:

- 1) Zmianie zakresu chronionych ryzyk społecznych w ZUS poprzez ujęcie w systemie ryzyka niedołęstwa (przy pomocy wyodrębnionego z ubezpieczenia rentowego, ubezpieczenia pielęgnacyjnego). Systematyczne starzenie się polskiego społeczeństwa powoduje, że poważnym problemem staje się dla państwa finansowanie opieki zdrowotnej oraz zapewnienie bytu osobom w podeszłym wieku. Propozycje utworzenia ubezpieczenia pielęgnacyjnego w poprzednich latach nie zostały zrealizowane⁴. Podstawową przyczyną braku zmian w tym zakresie był ewentualny wzrost kosztów pracy. W niniejszej koncepcji składka na ten rodzaj ubezpieczenia pochodziłaby z części ubezpieczenia rentowego. Modelowym wręcz przykładem funkcjonowania tego rodzaju ubezpieczenia jest system ubezpieczeń społecznych w Niemczech.
- 2) Zmianie zakresu chronionych ryzyk społecznych w ZUS poprzez włączenie do tego systemu ryzyka bezrobocia. Podstawowym powodem włączenia tego ryzyka do publicznego systemu ubezpieczeń społecznych jest technika finansowania (ubezpieczeniowa) i stosowane rozwiązania prawno-organizacyjne (to ZUS pobiera składki na to ubezpieczenie by potem je przekazywać do Krajowego Urzędu Pracy). Wprowadzenie tego rozwiązania wybitnie zredukowałoby tzw. pracę na czarno.
- 3) Utworzenie Indywidualnego Konta Społecznego (system IKS), działającego w myśl zasady „naczyń połączonych”, w którym niewykorzystane składki na poszczególne rodzaje świadczeń rentowych, chorobowych oraz od bezrobocia zwiększałyby kapitał emerytalny. Koncepcja wprowadzenia IKS oparta jest na założeniu, że stosowana obecnie technika finansowania w ubezpieczeniu emerytalnym winna objąć też pozostałe rodzaje ubezpieczeń społecznych takich, jak ubezpieczenie rentowe i ubezpieczenie chorobowe.
- 4) Wprowadzenie możliwości dodatkowego ubezpieczenia się w kapitałowym publicznym ubezpieczeniu emerytalnym⁵. Przykładem funkcjonowania tego rodzaju ubezpieczenia jest system ubezpieczeń społecznych w Szwecji.

⁴ Szerzej na temat objęcia systemem ubezpieczeniowym ryzyka niedołęstwa pisała Barbara Więckowska (Więckowska, 2008, s. 158).

⁵ Obecnie w Polsce w ubezpieczeniu emerytalnym filar kapitałowy oferowany jest tylko przez podmioty prywatne. Proponowane rozwiązanie stosowane jest np. w Szwecji.

- 5) Wprowadzeniu dodatkowych elementów zabezpieczenia społecznego w systemie rentowym, chorobowym i pielęgnacyjnym oraz macierzyńskim w postaci możliwości dodatkowego ubezpieczenia się w formie kapitałowej. Dodatkowe ubezpieczenie winno być oferowane zarówno przez podmioty prywatne, jak i państwowe (tzw. dobrowolny II filar kapitałowy: rentowy, chorobowy czy też macierzyński).
- 6) Ujednoczeniu dotychczasowych rozwiązań poprzez:
 - a. Wprowadzenie systemu ubezpieczeń społecznych bez przywilejów dla określonych grup społeczno-zawodowych takich jak górnicy, którzy winni mieć przyznawane emerytury pomostowe, a nie emerytury górnicze wliczane metodą świadczeń ze zdefiniowanym świadczeniem, przy których płatnicy składek opłacają standardowe wysokości składek, a świadczeniobiorcy otrzymują świadczenia bonusowe znacznie wyższe, na które otrzymują środki od budżetu państwa (czyli *de facto* od podatników, którzy finansują je innym, sami nie mając tak korzystnych uprawnień).
 - b. Wprowadzenie jednolitego systemu ubezpieczeń społecznych bez przywilejów dla określonych grup społeczno-zawodowych takich jak rolnicy, którzy winni być traktowani tak jak osoby prowadzące działalność gospodarczą (przynajmniej ci, którzy gospodarują na znacznych arealach, np. powyżej 200 ha).
 - c. Wprowadzenie jednolitego systemu ubezpieczeń społecznych bez przywilejów dla określonych grup społeczno-zawodowych takich jak funkcjonariusze służb mundurowych.
 - d. Wprowadzenie jednolitego systemu ubezpieczeń społecznych bez przywilejów dla określonych grup społeczno-zawodowych takich jak osoby wykonujące zawody prawnicze.

Do niezbędnych zmian parametrycznych w zakresie wypłacanych świadczeń społecznych należy:

- a. Ujednoczenie wysokości świadczeń chorobowych⁶. Aktualne rozwiązania przyznające świadczenia w zależności od osiąganego dochodu są nielogiczne. Osoby niezdolne do pracy ponoszą jednakowe koszty leczenia (ceny leków i środków farmaceutycznych są jednakowe dla wszystkich). Wysoki poziom świadczeń powoduje, że wielokrotnie nadużywa się prawa do tych świadczeń. Takie rozwiązanie motywowałoby do unikania nieuzasadnionej absencji chorobowej oraz gwarantowałoby wyższe świadczenia na starość w systemie IKS (Indywidualnego Konta Społecznego).
- b. Ujednoczenie wysokości świadczeń rentowych. Analogicznie do świadczeń chorobowych świadczenia te winny zapewnić ubezpieczonym środki na przeżycie i leczenie oraz motywować do jak najszybszego powrotu do aktywności zawodowej.

⁶ Szersza analiza zagadnienia, propozycje zmian oraz skutki finansowe wprowadzenia tego rodzaju zmiany parametrycznej w systemie ubezpieczeń społecznych w Polsce zaprezentowane zostały w monografii pt. *Efektywność finansowa publicznego systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce po reformie w 1999 roku* (Garbiec, 2013, s. 206–209).

- c. Zmiana zasad obliczania wysokości świadczeń emerytalnych (zob. Garbiec, 2018, s. 51–66). Obecne rozwiązania (system ze zdefiniowaną składką) nie zapewnia ubezpieczonym minimum środków do przeżycia. Wprowadzenie IKS nie tylko zwiększy wysokość tych świadczeń, ale pośrednio spowoduje, że ubezpieczeni będą bardziej zapobiegliwi i zmniejszy skalę nadużyć w zakresie świadczeń rentowych i chorobowych. Świadczenie emerytalne winno być, w myśl tej koncepcji, wyliczane jako iloraz zebranych składek ze wszystkich ww. rodzajów ryzyka i dalszego trwania życia oraz powiększone o część socjalną. Ta część socjalna winna gwarantować ubezpieczonemu minimum egzystencji (np. mogłaby to być kwota stanowiąca równowartość zasiłku socjalnego). Część socjalna świadczenia emerytalnego w publicznym systemie winna być w formie dopłaty z budżetu państwa do wysokości minimalnego świadczenia dla każdej osoby, a nie tylko posiadającej wymagany okres ubezpieczenia (zob. Garbiec, 2017, s. 568–574). Jako alternatywę do części socjalnej świadczenia emerytalnego można rozważyć wprowadzenie tzw. emerytury obywatelskiej jednakowej dla wszystkich niezależnie od wysokości opłacanych składek. Jednak badania odnośnie implementacji do polskiego systemu ubezpieczeń społecznych emerytury obywatelskiej wykazały nieefektywność tego rozwiązania (Biel, Błażejewska, 2018, s. 38). Niestety, w związku z ogromnym ubóstwem przyszłych emerytów w Polsce, zaprezentowana propozycja może być jedynym z niewielu godnych rozwiązań w tym zakresie. Innym, alternatywnym rozwiązaniem problemu pauperyzacji polskich emerytów w nowym systemie ubezpieczeń społecznych będzie ich systematyczne comiesięczne wsparcie w formie świadczeń z pomocy społecznej, gdzie skala tego wsparcia za kilkadziesiąt lat obejmie populację około 70% świadczeniobiorców⁷.

Zaprezentowane powyżej propozycje dokonania zmian systemowych i parametrycznych w polskim systemie ubezpieczeń społecznych pozwolą nie tylko zrekonstruować ten system według aksjomatów systemu, ale przede wszystkim zmienić zasady jego finansowania, dzięki czemu system ten będzie racjonalny i sprawiedliwy.

ZAKOŃCZENIE

Zintegrowany system ubezpieczeń społecznych to przede wszystkim system efektywny pod względem finansowym, jednolity i spójny wewnętrznie. By taki system zaistniał w Polsce niezbędne są działania naprawcze. Niestety, czas i re-

⁷ Jak wykazały obliczenia Instytutu Badań Strukturalnych, za 40 lat 2/3 polskich emerytów będzie miało świadczenia równe lub niższe niż najniższa emerytura. Obecnie wyliczona najniższa emerytura wynosi 2 grosze miesięcznie, a 219 tysięcy osób w Polsce w 2019 roku ma świadczenie niższe od najniższej emerytury. *Emerytury niższe niż najniższa. Alarmujące dane*. Pobrane z: <https://tvn24bis.pl/z-kraju,74/emerytury-nizsze-niz-najnizsza-nowy-raport-zus,935497.html> (2019.10.17).

guły ekonomiczne są nieubłagane dla dotychczas funkcjonujących rozwiązań. Dalsze tolerowanie istniejących rozwiązań w polskim systemie ubezpieczeń społecznych zmierza do załamania finansów publicznych. Drastyczne zmniejszanie wysokości świadczeń emerytalnych, zwiększanie się liczby osób uprawnionych do świadczeń długoterminowych powoduje stale rosnący deficyt FUS (czyli *de facto* polskiego publicznego systemu ubezpieczeń społecznych), który w konsekwencji spowoduje wzrost obciążenia finansów publicznych. Nieprawidłowości w konstruowaniu systemu ubezpieczeń społecznych, przyjęte rozwiązania parametryczne pogłębiają istniejące już w systemie nierówności społeczne wśród ubezpieczonych. Stosowane rozwiązania powodują, że określona część ubezpieczonych ma bezpodstawne przywileje kosztem pozostałych. Nadzwyczaj hojne rozdawnictwo przywilejów i zaniechania władzy wykonawczej i ustawodawczej w zakresie zmian systemowych i parametrycznych w systemie ubezpieczeń społecznych doprowadzą do skrajnego ubóstwa osób starszych i konieczności utrzymywania tychże osób przez podatników, a nie przez ekonomicznie i logicznie skonstruowany zintegrowany system ubezpieczeń społecznych.

Najważniejszym ograniczeniem przeprowadzonego badania jest prognozowanie przyszłych zmian demograficznych mających istotny wpływ na funkcjonowanie polskiego systemu ubezpieczeń społecznych działającego według modelu repartycyjnego. Tak na przykład działania ostatniego rządu, np. w postaci programu demograficznego „500+”, póki co nie spowodowały wzrostu liczby urodzeń. Ponadto brak strategii w zakresie funkcjonowania tego systemu i niestosowanie doraźnych rozwiązań zgodnych z aksjomatami systemu powoduje, że przyszłość finansów systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce staje się niestety iluzoryczna.

Ewentualne dalsze badania problematyki efektywności finansowej polskiego systemu ubezpieczeń społecznych będą się skupiać na rozwiązaniach systemowych i parametrycznych stosowanych w takich elementach systemu jak: system emerytalny, system rentowy, system chorobowy, system macierzyński (rodzicielski) oraz na zagadnieniach wcześniejszych emerytur tzw. emerytur pomostowych (w tym emerytur górniczych) i emerytur stażowych. Opracowanie nowych rozwiązań w tych systemach pozwoli na opracowanie kompletnej koncepcji zintegrowanego rozwoju publicznego systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce.

BIBLIOGRAFIA

- Bezpieczeństwo dzięki różnorodności, Reforma systemu emerytalno-rentowego w Polsce.* (1997). Warszawa: Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego.
- Biel, E., Błażejewska, P. (2018). Koncepcja emerytury obywatelskiej w aspekcie problemów polskiego systemu emerytalnego. W: M. Cycoń, T. Jedynek, G. Strupczewski (red.), *Nowe trendy w zabezpieczeniu emerytalnym w Polsce* (s. 23–39). Kraków: Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

- Domański, S. R. (2011). OFE – międzygeneracyjny podział majątku a podział bieżącego PKB jako podstawa konstrukcji systemu emerytalnego. W: J. Hryniewicz (red.), *Ubezpieczenie społeczne w Polsce, 10 lat reformowania* (s. 73–82). Warszawa: Instytut Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego.
- Emerytury niższe niż najniższa. Alarmujące dane ZUS.* Pobrane z: <https://tvn24bis.pl/z-kraju,74/emerytury-nizsze-niz-najnizsza-nowy-raport-zus,935497.html> (2017.10.17).
- Garbiec, R. (2013). *Efektywność finansowa publicznego systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce po reformie w 1999 roku*. Częstochowa: Wydawnictwo Politechniki Częstochowskiej.
- Garbiec, R. (2017). Construction of a Sustainable Social Security System in Poland. W: I. Kosciarova Ingrida, Z. Kadekova (red.), *Managerial Trends in the Development of Enterprises in Globalization Era* (s. 568–574). Nitra: Slovak University of Agriculture in Nitra.
- Garbiec, R. (2018). Finansowanie i obliczanie wysokości świadczeń emerytalnych w publicznym systemie ubezpieczeń społecznych w Polsce. *Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej*, 30, 51–66. DOI: 10.17512/znpcz.2018.2.05.
- Gasparski, W. (1983). Comments on the concept of efficiency. W: W. Gasparski, T. Pszczółkowski (red.), *Praxiological studies, Polish contributions to the science of efficient action* (s. 61–83). Warszawa–Dordrecht–Boston–Londyn: D. Reidel Publishing Company. DOI: 10.1007/978-94-009-6943-8_5.
- Gołębiowska, A. (2011). Zagrożenia funkcjonowania systemu emerytalnego w Polsce w kontekście wprowadzonych zmian. *Polityka Społeczna*, 2, 13–15.
- Kalina-Prasznic, U. (2009). Otwarte fundusze emerytalne – 2009 wczoraj i dziś. W: B. Wagner, J. Gajos (red.), *Dziesięć lat reformy emerytalnej w Polsce* (s. 67–68). Kudowa Zdrój: Polskie Stowarzyszenie Ubezpieczenia Społecznego.
- Kieżun, W. (1997). *Sprawne zarządzanie organizacją*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa. *Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2018–2022*. Pobrane z: http://www.zus.pl/documents/10182/24106/Prognoza_FUS_2018_2022 (2019.5.21).
- Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*. Wydania z lat 1992–2019. Warszawa: GUS.
- Rymsza, M. (2011). Redystrybucyjna i więziotwórcza funkcja ubezpieczenia społecznego a ewolucja systemu emerytalnego w Polsce. W: J. Hryniewicz (red.), *Ubezpieczenie społeczne w Polsce, 10 lat reformowania* (s. 295–312). Warszawa: Instytut Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego.
- Szacunkowe dane o wykonaniu budżetu państwa w 2018 r.* Pobrane z: <https://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc-finanse-publiczne/budzet-panstwa/wszacunkowe-dane-o-wykonaniu-budzetu-panstwa-w-2017-r> (2019.05.21).
- Szczepański, M. (2006). *Dylematy reformy polskiego systemu emerytalnego*. Poznań: Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej.
- Uścińska, G. (2008). Pożądane kierunki zmian systemu rentowego. *Polityka Społeczna*, 8, 1–3.
- Wagner, B. (2009). Zabezpieczenie społeczne po osiągnięciu wieku emerytalnego. W: B. Wagner, J. Gajos (red.), *Dziesięć lat reformy emerytalnej w Polsce* (s. 47–52). Kudowa-Zdrój: Polskie Stowarzyszenie Ubezpieczenia Społecznego.
- Więckowska, B. (2008). *Ubezpieczenie pielęgnacyjne*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa.

Streszczenie

Artykuł prezentuje fragment wstępnej koncepcji zintegrowanego publicznego systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce. W pierwszej części przedstawiona została diagnoza podstaw finansowych funkcjonowania tego systemu w latach 1991–2018. Przeprowadzona diagnoza umożliwia wskazanie w drugiej części artykułu kierunków dalszego rozwoju tego systemu, by stał się systemem zintegrowanym, którego finansowanie nie ma negatywnego wpływu na funkcjonowanie polskiej gospodarki i zapobiegnie załamaniu finansów publicznych państwa.

Celem pracy jest określenie finansowych podstaw zintegrowanego systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce. Jako podstawowe założenie przeprowadzonego badania przyjęto konieczność poprawy efektywności finansowej publicznego systemu ubezpieczeń społecznych poprzez rekonstrukcję systemową i parametryczną. Metodą badawczą wykorzystaną do badania jest analiza dokumentów (aktów prawnych z zakresu ubezpieczeń społecznych i sprawozdań finansowych Funduszu Ubezpieczeń Społecznych). Narzędziem badawczym zastosowanym do diagnozy są mierniki efektywności finansowej systemu.

Podstawowym wnioskiem z przeprowadzonego badania jest konkluzja, że możliwa jest parametryczna i systemowa rekonstrukcja polskiego systemu ubezpieczeń społecznych, która doprowadzi do zrównoważenia wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Słowa kluczowe: system ubezpieczeń społecznych, efektywność finansowa systemu, zintegrowany system ubezpieczeń społecznych, składki na ubezpieczenia społeczne, dochody budżetu państwa, dotacje budżetu państwa.

Financial aspects of the integrated development of the public social security system in Poland

Summary

The paper presents an initial concept of an integrated public social insurance system in Poland. The first part presents a diagnosis of the financial basis for the functioning of this system in the years 1991–2018. In the second part of the paper the diagnosis gives an indication of the directions for further development of this system, allowing it to become an integrated system, the financing of which does not negatively impact the functioning of the Polish economy and prevents the collapse of the public finances of the state.

The aim of the paper is to define the financial foundations of an integrated social insurance system in Poland. The basic assumption of the study was the need to improve the financial efficiency of the public social security system through systemic and parametric reconstruction. The research tool used for the diagnosis was the analysis of documents (legal acts in the field of social insurance and financial statements of the Social Insurance Fund (FUS)). The research tool used for the diagnosis was the financial efficiency indicators relevant to the purposes of the analysis.

The main conclusion of the study is that a parametric and systemic reconstruction of the Polish social insurance system is possible, which should lead to a balance of revenues and expenses in the Social Insurance Fund.

Keywords: Social security system, financial system efficiency, integrated social insurance system, contributions for social insurance, state budget revenues, state budget subsidies.

JEL: D69, G23, H55.