

Aktualne wyzwania dla polskiego systemu zabezpieczenia społecznego (wybrane problemy)

Current challenges of the Polish social security system (selected issues)

GERTRUDA UŚCIŃSKA

ORCID: 0000-0001-7379-5156

Centrum Badań nad Zabezpieczeniem Społecznym UW/

Centre for Social Security Studies, University of Warsaw

e-mail: g.uscinska@uw.edu.pl

Summary: The principles of the Polish social security system have been formulated nearly three decades ago. They function in a dynamically changing socio-economic reality. The current challenges lead to the redefinition of the paradigms that rule the scope and forms of social security. New institutional and organisational solutions, based on modern technologies, are being implemented. The article refers to the selected determinants of changes that are taking place in the field of social security, especially in social insurance in Poland. Attention was paid to the challenges resulting from the population aging and the growing phenomenon of dependency, as well as to the problems associated with social protection for persons employed in new forms of work. The development of a new element of the system was indicated: non-contributory social benefits for the most vulnerable groups of society. The changing role and tasks of the Social Insurance Institution were outlined, as well as the new customer service standards implemented in this organisation. The article concludes by describing social security challenges that still need to be resolved.

Key words: social security, social insurance, Social Insurance Fund, special non-contributory benefits, independency, new forms of work, Social Insurance Institution

Streszczenie: Podstawowe zasady polskiego systemu zabezpieczenia społecznego, sformułowane blisko 3 dekady temu, funkcjonują w dynamicznie zmieniających się realiach społeczno-gospodarczych. W odpowiedzi na aktualne wyzwania zmieniają się paradygmaty wyznaczające zakres i formy działania. Wdrażane są nowe rozwiązania instytucjonalne, a także nowe, oparte na nowoczesnych technologiach, rozwiązania organizacyjne. W artykule odniesiono się do wybranych uwarunkowań zmian, jakie zachodzą w obszarze zabezpieczenia społecznego, a szczególnie w ubezpieczeniach społecznych w Polsce. Zwrócono uwagę na wyzwania będące skutkiem starzenia się populacji i narastania zjawiska niesamodzielnosci oraz na problemy, jakie wiążą się z nowymi formami pracy. Wskazano na rozwój nowego elementu systemu: pozaubezpieczeniowe świadczenia społeczne, tzw. specjalne nieskładkowe świadczenia pieniężne, dla najstarszych grup społeczeństwa. Zaznaczono zmieniającą się rolę i zadania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i wdrażane w nim nowe standardy obsługi klientów. W zakończeniu przywołano wyzwania dla zabezpieczenia społecznego, które wciąż wymagają rozwiązania. Słowa kluczowe: zabezpieczenie społeczne, ubezpieczenia społeczne, Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, specjalne nieskładkowe świadczenia pieniężne, niesamodzielnosc, nowe formy pracy, Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Wprowadzenie

Oparte na międzynarodowych standardach, generalne zasady polskiego systemu zabezpieczenia społecznego określono w ustawach

z końca lat 90. minionego stulecia i początku lat dwutysięcznych¹, tj. w początkowym okresie transformacji systemowej. Zachodzące od tego czasu dynamiczne przekształcenia w życiu społeczno-ekonomicznym, politycznym,

¹ To przede wszystkim ustawa z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, DzU 1998, nr 137, poz. 887; ustawa z 17.12.1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, DzU 1998, nr 162, poz. 1118; ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r. (Dz.U. z 2004 r. nr 64, poz. 593).

prawno-administracyjnym i kulturowym stały się przesłanką nowelizacji prawa zabezpieczenia społecznego w każdym jego obszarze: ubezpieczeniowym, pomocowym i zaopatrzeniowym². Reformowany jest system świadczeń i regulacje dotyczące zakresu podmiotowego. Zmieniają się paradygmaty wyznaczające zarówno zakres, jak i formy działania. Wdrażane są nowe rozwiązania instytucjonalne, a także nowe, oparte na nowoczesnych technologiach, rozwiązania organizacyjne.

Dynamikę i kierunek zmian w obszarze zabezpieczenia społecznego można obserwować i analizować m.in. na przykładzie działań realizowanych przez ZUS, które – podobnie jak plany rozwoju tej instytucji i jej strategia – są egemplifikacją wskazanej ewolucji. Jego zadania wykraczają znacząco poza pierwotnie określony obszar obsługi ubezpieczeń społecznych, a nowatorskie podejście do wykorzystania nowych technologii sytuuje tę instytucję na pozycji lidera budowanej w Polsce e-administracji.

W poniższym tekście zwrócono uwagę na wybrane zmiany, jakie w ciągu minionych 5–6 lat wyraźnie zaznaczyły się w obszarze zabezpieczenia społecznego w Polsce. Odniesiono się do przeobrażeń widocznych w zakresie przedmiotowym oraz do zmiany zasad i form funkcjonowania instytucji publicznych, analizując je na przykładzie ewolucji roli, zadań, instrumentów i form działania oraz planowanej polityki rozwoju ZUS.

Skutki trendów demograficznych

Czynnikiem najwyraźniej wpływającym aktualnie na zmiany w zabezpieczeniu społecznym w Polsce jest kierunek i tempo zmian demograficznych, a szczególnie zmian w strukturze wieku ludności. Od co najmniej dekady³ powodują one wzrost obciążenia ekonomicznego generacji w wieku produkcyjnym generacjami w wieku przedprodukcyjnym, a szczególnie poprodukcyjnym. W strukturze wieku

ludności w 2020 r. udział ludności w wieku 0–14 lat wynosił 15,4% (w 2010 r. – 16%), w wieku 15–64 lata – 66% (w 2010 r. – 71%), w wieku 65 i więcej lat 18,6% (w 2010 r. – 14%). W 2010 r. wskaźnik obciążenia ekonomicznego (liczba osób w wieku nieprodukcyjnym przypadająca na 100 osób w wieku produkcyjnym) wynosił 55. Do 2020 r., czyli przez dekadę, jego wartość wzrosła do 67. Szczególnie dynamicznie i to w niekorzystnym kierunku zmienia się relacja między liczbą osób w wieku produkcyjnym i poprodukcyjnym: w 2010 r. było to 100:26, a dekadę później 100:37⁴.

Zarówno w życiu społecznym, jak i gospodarczym szybko rosnący udział osób starszych w społeczeństwie niesie zarówno szanse, jak i zagrożenia. Z punktu widzenia zadań państwa w obszarze zabezpieczenia społecznego trend ten wiąże się m.in. z przewidywanym wzrostem wydatków publicznych na świadczenia społeczne dla ludności w wieku senioralnym. Chodzi tu zwłaszcza o wydatki na emerytury oraz konieczność uwzględnienia ryzyka niesamodzielności wśród ryzyk objętych zabezpieczeniem społecznym, a co za tym idzie – podjęcia problemu bezpieczeństwa socjalnego coraz większej liczby osób niesamodzielnych, wymagających różnych form wsparcia oraz ich opiekunów.

Starzejąca się populacja a świadczenia emerytalne

Starzejąca się populacja oznacza wzrost wydatków na świadczenia emerytalne. Liczba osób, którym corocznie przyznawane są emerytury, wzrasta. W 2016 r. tylko z ZUS wypłacanych było (średniomiesięcznie) 5079 tys. tego rodzaju świadczeń, podczas gdy w 2021 r. – 5986 tys. (tj. wzrost o 18%). Od października 2021 r. w systemie powszechnym wypłacanych jest 6 mln świadczeń emerytalnych. Oprócz tego, że rośnie liczba wypłat, wydłuża się też przeciętny okres pobierania świadczeń; głów-

² Gertruda Uścińska, *Prawo zabezpieczenia społecznego* (Warszawa: C.H. Beck, 2021), 13–16.

³ Zob. cykliczne raporty pt. *Sytuacja demograficzna Polski*, publikowane przez Rządową Radę Ludnościową, <https://bip.stat.gov.pl/organizacja-statystyki-publicznej/rzadowa-rada-ludnosciowa/publikacje-rzadowej-rady-ludnosciowej/raporty-sytuacja-demograficzna-polski/> (dostęp 12.10.2021).

⁴ *Rocznik Demograficzny 2020*. (Warszawa: GUS, 2021), tabl. 20.

nie w związku z wydłużaniem się przeciętne-
go trwania życia⁵, jak i wczesnego przecho-
dzenia na emeryturę.

Cechą charakterystyczną polskiego syste-
mu emerytalnego jest niski – na tle rozwią-
zań w innych krajach europejskich – ustawo-
wy wiek emerytalny (60/65 lat). Niski jest też
faktyczny wiek przechodzenia na emeryturę,
choć od trzech lat widoczna jest tu pewna
poprawa. Już nie 80%, ale 60% populacji od-
chodzi na emeryturę natychmiast po ukończe-
niu wieku emerytalnego. Kolejne 25% robi
to w ciągu 11 miesięcy po nabyciu uprawnień,
a 15% odkłada decyzję na rok lub dłużej⁶.

Szybkie przechodzenie na emeryturę ozna-
cza zwykle krótki staż pracy i opłacania składek
emerytalnych, a w rezultacie niskie emerytury.
Pozytywny jest więc fakt, że przeciętny wiek
osób, którym przyznano emeryturę, w porów-
naniu z latami wcześniejszymi, stopniowo ule-
ga podwyższeniu. W 2020 r. wynosił 62,3 roku
(64,8 roku w przypadku mężczyzn i 60,6 roku
w przypadku kobiet), podczas gdy w 2016 r. –
61,6 roku (odpowiednio: 62,8 i 60,7 roku).

Liczba osób z ustalonym prawem do eme-
rytury podlegających ubezpieczeniu zdrowot-
nemu w czerwcu 2021 r. wyniosła 760,8 tys.
W grudniu 2021 r. było to już 812,9 tys. osób,
spośród których 527,1 tys. podlegało także
ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym.
Wzrasta więc liczba osób, które mimo nabycia
prawa do emerytury nadal pracują. Coraz póź-
niej na emeryturę przechodzą przede wszyst-
kim mężczyźni, ale wciąż przeciętnie w wieku
niższym niż 65 lat. Tymczasem, odraczając
decyzję o przejściu na emeryturę o rok, moż-
na było w ostatnich latach zyskać nawet 10–
–15% wysokości przyznanego świadczenia⁷.
Wpływają na to dodatkowe składki z tytułu
dalszego zarobkowania, waloryzacja składek
na indywidualnych kontach emerytalnych,
a w okresie pandemii także krótsze średnie
dalsze trwanie życia, przyjmowane do obliczeń
wysokości przyznawanej emerytury.

Adekwatność emerytur

W nowym (od 1999 r.) systemie emerytal-
nym wysokość emerytury jest powiązana z kwo-
tą składek emerytalnych odprowadzonych do
systemu w ciągu całej kariery zawodowej oso-
by ubezpieczonej oraz przewidywanym okre-
sem pobierania świadczenia przez tę osobę.
Z uwagi na konstrukcję algorytmu, według
którego wyliczana jest wysokość nowo przy-
znawanych emerytur, wcześniejsze przechodze-
nie na emeryturę i coraz dłuższy okres ich
pobierania powoduje spadek stopy zastąpie-
nia. Indywidualne stopy zastąpienia są znaczą-
co zróżnicowane i zależą od tego, ile składek
odłoży dana osoba ubezpieczona i w jakim
wieku przejdzie na emeryturę. Im później to
nastąpi i im więcej składek zostanie odprowa-
dzonych za tę osobę do Funduszu Ubezpie-
czeń Społecznych, tym wyższe świadczenie ona
otrzyma.

Mimo malejącej stopy zastąpienia, emery-
tury i ich siła nabywcza będą rosły, m.in. na
skutek opłacania składek od coraz wyższych
wynagrodzeń z okresu kariery zawodowej eme-
ryta oraz dzięki waloryzacji świadczeń i walo-
ryzacji składek.

Kondycja Funduszu Ubezpieczeń Społecznych

Państwo, które zaciągnęło zobowiązania wo-
bec obywateli, włączając ich do systemu ubez-
pieczeń społecznych, pozostaje odpowiedzial-
ne za funkcjonowanie tego systemu i wypła-
canie świadczeń, a deficyt środków na koncie
FUS uzupełniany jest dotacjami z budżetu
państwa.

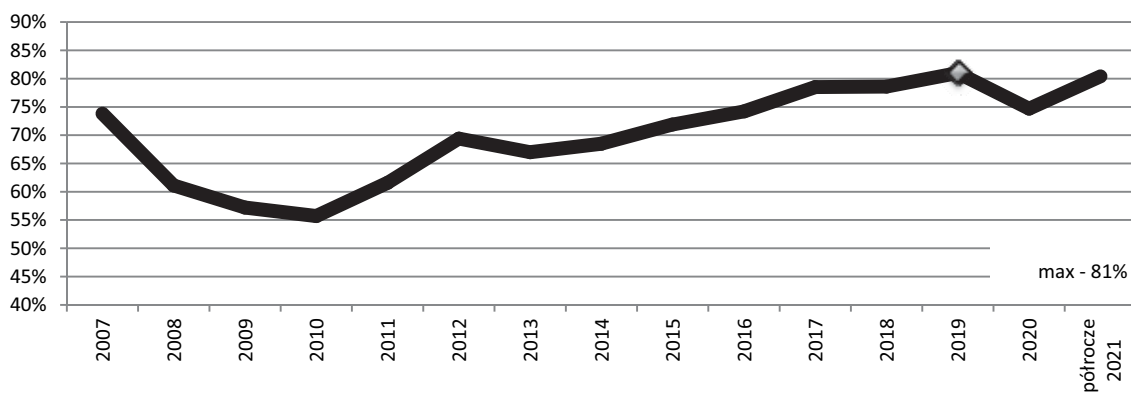
W sytuacji gdy populacja się starzeje i świad-
czeniobiorców przybywa, wyższe emerytury
przekładają się na wzrost wydatków z Fundu-
szu Ubezpieczeń Społecznych. Tylko z powo-
du wzrostu wysokości emerytur spowodowa-
nego krótszym przeciętnym trwaniem życia
w pierwszym półroczu 2021 r. wydatki FUS
zwiększono o około 200 mln zł⁸.

⁵ Trend ten zahamowała pandemia COVID19, ale skrócenie przeciętne-
go trwania życia powoduje, że nowo przy-
znawane emerytury są wyższe.

⁶ Dane ZUS.

⁷ Dane ZUS.

⁸ Dane Departamentu Finansów Funduszy ZUS.

Wykres 1. *Wskaźnik pokrycia wydatków wpływami ze składek i ich pochodnych*

Źródło: https://www.zus.pl/documents/10182/2422424/dane+statystyczno-finansowe_2021.xlsx/35fa56df-25ed-421e-62a6-311d79ee1474 (dostęp 3.08.2021).

Mimo rosnących wydatków, dzięki poprawie sytuacji dotyczącej opłacania składek i dobrej sytuacji na rynku pracy, deficyt FUS maleje (wykres 1). W 2018 r. otrzymana z budżetu państwa dotacja do FUS na pokrycie niedoboru środków na wypłatę świadczeń była najniższa od 10 lat i wynosiła 35,8 mld zł.

Istotnym czynnikiem modyfikującym sytuację FUS okazała się pandemia COVID-19. Z jednej strony spowodowała znaczący wzrost wydatków na świadczenia związane z licznymi zwolnieniami lekarskimi i dodatkowymi zasilkami opiekuńczymi dla rodziców, a z drugiej, na skutek *lockdownu* i spowolnienia w życiu gospodarczym, ograniczyła wpływy do Funduszu ze składek ubezpieczeniowych. Spowodowany tym deficyt zmniejszono dzięki środkom z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, przeznaczając je m.in. na pokrycie skutków zwolnienia niektórych płatników z obowiązku opłacania składek.

Stopień pokrycia wydatków wpływami ze składek i ich pochodnych w 2020 r. – pierwszym roku pandemii – ukształtował się na poziomie 74,7%. Oprócz wypłat emerytur i rent, które stale są największymi wydatkami z FUS, na zasilki chorobowe przeznaczono 14,1 mld zł, tj. o 15,7% więcej niż w 2019 r.

W 2021 r. w pierwszych trzech kwartałach wydatki funduszu wyniosły 197,1 mld zł, podczas gdy wpływy ze składek i ich pochodnych 144,5 mld zł. W efekcie stopień pokrycia wydatków wpływami ze składek i ich pochodnych ukształtował się na poziomie 73,3%. Na koniec pierwszego półrocza 2021 r. stopień

pokrycia wydatków wpływami ze składek i ich pochodnych osiągnął 80%. Sytuacja dochodowa FUS sukcesywnie się jednak poprawia.

Mimo negatywnych skutków pandemii, na pozytywne zmiany w bilansie FUS w 2021 r. wpływa m.in. opisane wyżej opóźnienie przechodzenia na emeryturę mimo osiągnięcia ustawowego wieku emerytalnego. Ponadto generalnie przez cały okres po II wojnie światowej wydłużało się przeciętne dalsze trwanie życia, a tym samym okres pobierania emerytur, co także powodowało wzrost wydatków na te świadczenia. Jednak na skutek pandemii drugi rok z rzędu (2020, 2021) średnie dalsze trwania życia ulega skróceniu we wszystkich przedziałach wiekowych. W rezultacie tablica trwania życia pozwala w 2021 r. obliczyć emeryturę osoby w wieku 60 lat wyższą o 5,6%, a dla 65-latka o 6,5% w stosunku do wartości wyliczonych na podstawie tabel ubiegłorocznych. Emerytury wypłacane krócej będą więc wyższe.

Niesamodzielnosc i narastajaca potrzeba zapewnienia opieki dlugoterminowej

Obszarem o narastającym znaczeniu dla realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego są kwestie dotyczące opieki nad osobami niesamodzielnymi, niezdolnymi do samodzielnej egzystencji. W większości rozwiniętych państw świata, w tym i w Polsce, wyraźnie zauważalne jest zjawisko tzw. podwójnego starzenia się ludności: przybywa nie tylko seniorów, ale też rośnie wśród nich udział osób

z najstarszych grup wiekowych, czyli 80-latków i osób od nich starszych. O ile w 2013 r. udział najstarszych seniorów (tzw. starych starych) stanowił niecałe 4% ogółu ludności, to według prognoz GUS w 2050 r. będzie wynosił już 10,4%.

Sędziwy wiek wiąże się z postępującym ograniczeniem samodzielnego funkcjonowania i potrzebą korzystania z pomocy w czynnościach dnia codziennego. Osobom niesamodzielnym, bez względu na przyczynę ograniczenia zdolności do samodzielnej egzystencji i wiek osoby niesamodzielnej, niezbędne jest zapewnienie długookresowej pomocy/asysty, pielęgnacji i opieki.

Ryzyko niesamodzielności nie jest jednak wyodrębnione w wykazie ryzyk zawartych w konwencji MOP nr 102 dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego⁹, stanowiącym podstawę zakresu przedmiotowego systemów zabezpieczenia społecznego. Z tego powodu w praktyce ochrona przed skutkami niesamodzielności jest rozproszona i powiązana z innymi rodzajami ryzyka (np. z niezdolnością do pracy czy chorobą).

Mimo braku autonomicznego ryzyka niezdolności do samodzielnej egzystencji, w Polsce od 2019 r. ryzyko to stało się kategorią prawną¹⁰. Był to pierwszy krok w kierunku wyodrębnienia tego ryzyka w polskim systemie zabezpieczenia społecznego, a następnie w kierunku budowania zasad przeciwdziałaniu jego skutkom, w tym zasad finansowania wsparcia dla osób niesamodzielnych¹¹. Kluczowym, wymagającym pilnego rozwiązania problemem stanowiącym punkt wyjścia do uregulowania wsparcia dla tej – wciąż większej – zbiorowości, jest wypracowanie nowego, zintegrowanego, jednolitego systemu orzekania o niepełnosprawności i niesamodzielności¹². Jest to zarówno warunek niezbędny do

prowadzenia efektywnej polityki wsparcia tej kategorii osób i ich opiekunów oraz właściwego adresowania świadczeń, jak i do gospodarowania finansami publicznymi przeznaczanymi na niwelowanie skutków zaistnienia tego ryzyka.

Rozwój świadczeń nieskładkowych

Z ryzykiem niesamodzielności związane są m.in. specjalne nieskładkowe świadczenia pieniężne, które zostały wyodrębnione w art. 70 rozporządzenia nr 883/2004 o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego¹³. Są to świadczenia pieniężne wypłacane na podstawie prawa krajowego, które mają cechy zarówno systemu ubezpieczenia społecznego, jak i pomocy społecznej ze względu na zakres osób je otrzymujących, jak i z uwagi na cele i warunki nabycia prawa do tych świadczeń.

W polskim systemie zabezpieczenia społecznego specjalne świadczenia nieskładkowe mają zapewniać podstawowe bezpieczeństwo dochodowe osobom, które z przyczyn od siebie niezależnych nie opłacały składek na ubezpieczenia społeczne i z tego powodu nie spełniły warunków nabycia prawa do świadczeń ubezpieczeniowych. Adresowane są głównie do osób niesamodzielnych (niezdolnych do pracy i samodzielnej egzystencji).

Od 1996 r. do tego rodzaju świadczeń należy renta socjalna wypłacana osobom całkowicie niezdolnym do pracy z powodu niepełnosprawności, która powstała przed rozpoczęciem aktywności zawodowej (tj. przed 18 lub 26 rokiem życia), uniemożliwiając tym osobom opłacanie przez odpowiednio długi czas składek ubezpieczeniowych, stanowiących podstawę do uzyskania renty z tytułu niezdolności do pracy. Przeciętnie w miesiącu renty socjal-

⁹ Dz.U. z 2005 r. nr 93 poz. 775.

¹⁰ Na skutek wejścia w życie ustawy z 31 lipca 2019 r. o świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji, tj. Dz.U. poz. 1622 ze zm.

¹¹ Proponowanym źródłem finansowania mogłyby być środki Funduszu Solidarnościowego.

¹² W latach 2017–2018 wypracowaniem tych rozwiązań zajmował się powołany przez premiera Międzyresortowy Zespół ds. Opracowania Systemu Orzekania o Niepełnosprawności i Niezdolności do Pracy. Przygotował on założenia do ustawy o systemie orzekania o niepełnosprawności i niezdolności do pracy i projekt takiego dokumentu. Prace nad ustawą nie są kontynuowane.

¹³ Rozporządzenie Rady i Parlamentu Europejskiego (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, Dz.U. L 166 z 30.4.2004, s. 1.

ne otrzymuje prawie 290 tys. osób (III kw. 2021 r.)¹⁴, a liczba ta w kolejnych latach stopniowo wzrasta¹⁵.

O ile powyżej wymienione świadczenia adresowane są do osób niesamodzielnych, to adresatem przyznanego od 1 marca 2019 r. rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego są osoby, którym z powodu wychowywania w przeszłości co najmniej 4 dzieci nie udało się uzyskać uprawnień emerytalnych zapewniających co najmniej minimalną emeryturę (tzw. świadczenie Mama 4plus). Do świadczenia uprawnione są kobiety, które osiągnęły wiek emerytalny (60 lat), otrzymując emeryturę niższą niż minimalna lub nie mają do niej prawa, nie posiadają dochodu zapewniającego niezbędne środki utrzymania, przez co najmniej 10 lat posiadały w Polsce ośrodek interesów życiowych i zamieszkują na terytorium Polski w trakcie pobierania świadczenia. Świadczenie to może otrzymywać także ojciec spełniający powyższe warunki (wiek emerytalny – 65 lat), jeśli matka zmarła lub porzuciła dzieci. Średniomiesięcznie wypłacanych jest 54 tys. takich świadczeń.

Wprowadzone od 1 października 2019 r. świadczenie uzupełniające dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji (tzw. 500plus dla niesamodzielnych) należy do szczególnej grupy świadczeń w systemie zabezpieczenia społecznego. Nie jest świadczeniem ubezpieczeniowym, chociaż wypłacają je instytucje ubezpieczeniowe (2/3 tych świadczeń wypłaca ZUS). Jest ono elementem coraz szerszego katalogu świadczeń nieskładkowych o charakterze wsparcia socjalnego, występujących w wielu krajach europejskich, a ich zakres przedmiotowy i podmiotowy w systemie zabezpieczenia społecznego jest zróżnicowany i coraz szerszy.

Świadczenia nieskładkowe stanowią tym samym coraz bardziej znaczący element w polskim systemie zabezpieczenia społecznego. Obecnie (I półrocze 2021 r.) w Polsce wypłacanych jest średnio w miesiącu 388 tys. świad-

czeń uzupełniających dla osób niesamodzielnych i liczba ta wciąż wzrasta¹⁶.

Zmiany w zakresie i formach działań ZUS

Zarówno współczesne wyzwania, jak też zmiany w zakresie przedmiotowym i podmiotowym zabezpieczenia społecznego wiążą się z istotnymi zmianami o charakterze organizacyjno-instytucjonalnym tego obszaru, na którym wzmocnieniu ulega rola pełniona przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Zakres zadań realizowanych przez ZUS, podobnie jak i sposób ich realizacji, ulega znaczącym zmianom.

Zgodnie z ustawą określającą zadania statutowe Zakładu (ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych¹⁷) oprócz zadań związanych bezpośrednio z realizacją przepisów o ubezpieczeniach społecznych instytucja ta zobowiązana jest też do wykonywania zadań powierzonych jej na podstawie innych ustaw. Może też wykonywać zadania zlecone z dziedziny ubezpieczeń lub zabezpieczenia społecznego (art. 71).

Tym samym w aktywności ZUS znalazły się działania związane z wypłacaniem świadczeń nieskładkowych, realizacją wsparcia w ramach rządowych tarcz antykrzysowych (w zakresie znacznie szerszym niż dotyczącym ubezpieczeń społecznych) czy z obsługą bonu turystycznego. W 2021 r. Zakład stał się też podmiotem realizującym prawo do świadczenia dla rodzin „Dobry Start” (tzw. 300plus – środki na wyprawkę szkolną dzieci).

Trwają przygotowania do realizacji przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych świadczenia wychowawczego (tzw. 500plus) oraz świadczenia dla rodzin na dofinansowanie kosztów opieki żłobkowej. W związku z coraz szerszym zakresem zadań dotyczących poza ubezpieczeniowych świadczeń rodzinnych ZUS planuje wyodrębnienie w strukturze Zakładu wyspecjalizowanego centrum ich obsługi.

¹⁴ Dane ZUS.

¹⁵ Rok wcześniej wypłacano średnio w miesiącu 286 tys. rent socjalnych, a dwa lata wcześniej – 284 tys.

¹⁶ W 2020 wypłacano średniomiesięcznie świadczenia uzupełniające dla 231 tys. osób niesamodzielnych.

¹⁷ Dz.U. z 2021 r. poz. 423, rozdz. 7.

ZUS to nowoczesna instytucja, wykorzystująca szeroko nowe technologie. Większość nowych zadań (podobnie jak i zadań z obszaru ubezpieczeń) wykonywana jest z wykorzystaniem automatycznych procedur i technik.

Realizacja kolejnych zadań przez ZUS, w tym wychodzących poza obszar ubezpieczeń społecznych, możliwa jest dzięki dysponowaniu przez tę instytucję największym w kraju Kompleksowym Systemem Informatycznym.

Wykorzystanie w coraz większym zakresie nowych technologii do obsługi wszystkich grup klientów, przy dążeniu do jak najwyższej jakości obsługi, jest podstawowym priorytetem w strategii Zakładu na kolejne lata¹⁸. Robotyzacja i automatyzacja jest tu kluczowym czynnikiem sprawnego działania i optymalnego gospodarowania finansami publicznymi. Nie można jednak nie zauważać jednoczesnej pracy pracowników ZUS zaangażowanych w pomoc klientom, która ułatwia korzystanie z automatycznych procedur (np. pomoc bezpośrednia, telefoniczna i w formie e-wizyt), w zakładaniu profili na Platformie Usług Elektronicznych PUE ZUS (jest ich już ponad 7 mln) czy składaniu wniosków on-line.

Automatyzacja i informatyzacja procedur obsługi klientów ZUS wpisuje się w proces budowania e-państwa, w którym ZUS jest liderem właśnie dzięki szerokiemu stosowaniu nowoczesnych rozwiązań z obszaru IT. Są to procedury i procesy, które pozwalają na zdalną realizację zadań instytucji publicznych, co ma kapitalne znaczenie szczególnie w sytuacjach kryzysowych, a co potwierdził okres pandemii COVID-19 i związane z nimi restrykcje dotyczące zasad funkcjonowania społeczeństwa i gospodarki.

ZUS w warunkach tego kryzysu wykorzystał budowany od lat potencjał informatyczny i bazy danych, dzięki czemu nie tylko bez zaburzeń realizował swoje statutowe zadania, ale był też w stanie podjąć się wykonywania

dotychczasowych zleceń ze strony instytucji rządowych¹⁹ oraz sprawnie, szybko i efektywnie je zrealizować.

Zakończenie: zmiany niezbędne i oczekiwane

Konsolidacja zabezpieczenia emerytalnego i klarowne przepisy

Wskazane zmiany w zabezpieczeniu społecznym w Polsce, a głównie jego ubezpieczeniowym segmencie, to tylko część zachodzących dynamicznie przekształceń tego obszaru. Jest on regulowany przez wiele różnych, obszernych aktów prawnych, które wymagają konsolidacji i uproszczenia. Potrzeba ta wyraźnie dotyczy np. spójności rozwiązań emerytalnych różnych grup ludności. Aktualnie funkcjonują obok siebie odrębne regulacje obejmujące pracowników i osoby prowadzących działalność, odrębne regulacje obejmujące rolników, odrębne dla służb mundurowych oraz odrębne dla sędziów i prokuratorów. W systemie emerytur pracowniczych są dodatkowo odrębne regulacje dotyczące m.in. nauczycieli czy górników. Wielość zasad, kryteriów, źródeł i sposobów finansowania świadczeń oraz wielość instytucji jest przyczyną skomplikowania i niespójności systemu zaopatrzenia emerytalnego. Prawo w tym zakresie wymaga konsolidacji, klarowności, jednorodności terminologicznej czy interpretacyjnej. Spójność zasad jest warunkiem poczucia sprawiedliwości społecznej i bezpieczeństwa socjalnego obywateli.

Rozbudowane i rozproszone przepisy prawne utrudniają ich praktyczne stosowanie. Na przykład w systemie ubezpieczeń społecznych występuje kilka rodzajów ubezpieczenia, którym różne grupy obecne na rynku pracy podlegają według odmiennych zasad. Pojawia się zjawisko tzw. zbiegów tytułów do ubezpieczeń społecznych, które występują przy różnych jednocześnie występujących formach za-

¹⁸ *Strategia Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2021–2025* (Warszawa: ZUS, 2021).

¹⁹ W okresie pandemii ZUS dysponujący bogatymi bazami danych i rozwiązaniami informatycznymi – poza realizowaniem zadań dotyczących obszaru ubezpieczeń społecznych (zwolnienia z opłacania składek, dodatkowe zasiłki opiekuńcze) – obsługiwał też wypłaty świadczenia solidarnościowego dla osób, które utraciły pracę na skutek pandemii oraz (koordynując współpracę setek podmiotów gospodarczych z obszaru turystyki, wypoczynku, sportu i rekreacji z bankami) bonu turystycznego.

trudnienia (np. gdy pracownik wykonuje także prace na podstawie umowy zlecenia).

Różnorodność przypadków prowadzi do istnienia skomplikowanych wyjątków i wyłączeń z zasad ogólnych. Nierzadko stopień komplikacji rzeczywistości w stosunku do istniejących reguł powoduje, że niezbędna jest specjalna interpretacja prawnicza. Nieklarowne prawo to także powód nieświadomego naruszania go, ale też sposobność do stosowania go niezgodnie z intencjami ustawodawcy.

Z tego powodu kluczowym wyzwaniem dla bliskiej przyszłości jest zagwarantowanie przejrzystości regulacji prawnych w obszarze zabezpieczenia, a szczególnie ubezpieczeń społecznych.

Eliminacja emerytur groszowych

Wśród wyzwań o charakterze prawnym zauważalne są także te, które dotyczą adekwatności emerytur i związanych z nią zasad systemowych gwarantujących prawo do emerytury już po opłaceniu jednej składki. Rezultatem są emerytury (lub renty) groszowe, niższe od minimalnej²⁰. W żaden sposób nie pełnią one roli, jaką – co do zasady – pełnić mają świadczenia wypłacane w związku z niezdolnością do pracy spowodowaną podeszłym wiekiem. Natomiast koszty ich obsługi znacząco przekraczają kwoty zgromadzone na indywidualnych kontach emerytalnych osób, którym groszowe emerytury są wypłacane.

Prognozy wskazują, że emerytur groszowych będzie coraz więcej. Dlatego niezbędna jest zmiana podstawowych zasad i usunięcie z systemu prawa do świadczenia już po opłaceniu jednej składki. W rozważanych tu propozycjach eksperci wskazują na zasadność wprowadzenia minimalnego okresu składkowego, dającego prawo do emerytury – kilku lub kilkunastu lat opłacania składek. Ponadto rozważana jest zasadność ustalenia minimalnej wartości kapitału emerytalnego, jaka dawałaby prawo do świadczenia.

Orzecznictwo

Problemem dotyczącym całego zakresu zabezpieczenia społecznego jest potrzeba re-

formy orzekania o niepełnosprawności i niezdolności do pracy. W 2019 r. powołany przez premiera międzyresortowy zespół wypracował – w drodze szerokiej współpracy różnych podmiotów powiązanych z problematyką niepełnosprawności i niesamodzielności – założenia stosownej ustawy. Nie nadano im dotychczas dalszego biegu. Problemy związane z różnorodnością i niespójnością zasad i trybu orzekania, jego zakresem, wielością podmiotów odpowiedzialnych za orzekanie, a nawet stosowaną terminologią wymagają pilnego podjęcia i wypracowania rozwiązań adekwatnych do potrzeb środowiska osób z niepełnosprawnościami; w tym rosnącej liczby osób niesamodzielnych.

Wyzwania rynku pracy

Przemiany zachodzące na rynku pracy cechuje wysoka dynamika i różnorodność. Dla zabezpieczenia społecznego aktualnie szczególnie znaczenie mają kwestie dotyczące zatrudnienia migrantów (cudzoziemców) oraz nowe formy pracy.

W warunkach kurczących się krajowych zasobów pracy zatrudnienie cudzoziemców nabiera szczególnego znaczenia. Pandemia COVID-19 ma wpływ na liczbę cudzoziemców zgłoszonych do ubezpieczeń. Po spadku w II kwartale 2020 r., już w kolejnych kwartałach 2020 r. liczba obcokrajowców ponownie rosła, osiągając poziom najwyższy w historii. W grudniu 2020 r. w ZUS było zarejestrowanych ponad 725 tys. obcokrajowców, wśród których $\frac{3}{4}$ to obywatele Ukrainy. W 2021 r. liczba ubezpieczonych cudzoziemców dalej wzrasta i w kwietniu wyniosła 780,5 tys. Obserwujemy więc pożądany stopniowy wzrost legalnego zatrudnienia cudzoziemców, którzy zapełniają luki w podaży pracy w Polsce. Należy się spodziewać kontynuacji tego trendu.

Zmiany na rynku pracy obejmują także dalszy rozwój nietypowych form pracy (zwłaszcza umów cywilnoprawnych) i rozwój nowych jej form (głównie pracy na platformach internetowych czy prosumpcji). Z perspektywy

²⁰ W połowie 2021 r. emerytury niższe od minimalnej (tj. w wysokości poniżej 1250,88 zł) pobierało prawie 330 tys. osób.

zabezpieczenia społecznego istotne jest – podobnie jak przy pracy cudzoziemców – aby praca ta była legalna i tym samym dawała prawne gwarancje bezpieczeństwa pracowniczego.

Ogromne znaczenie ma również to, aby była to także praca oskładkowana. Wysokość przyszłych emerytur jest bowiem silnie uzależniona od długości okresów ubezpieczeniowych i opłacania składek przez cały okres aktywności zawodowej. Tzw. optymalizacja składkowa (ucieczka od obowiązku opłacania składek przez wybór nieoskładkowanych lub częściowo tylko oskładkowanych form zatrudnienia) w przypadku pracowników prowadzi do niższych wpływów na indywidualne konta emerytalne, a to w przyszłości zaowocuje niskimi emeryturami. Dlatego ważne jest, aby w okresie aktywności zawodowej odprowadzać składki emerytalne przez jak najdłuższy okres. Jednocześnie ważna jest wiedza o możliwościach podniesienia swojego przyszłego świadczenia dzięki własnej przeczności i oszczędzaniu na emeryturę w funduszach komercyjnych i pracowniczych planów kapitałowych.

Edukacja

Kapitałną kwestią, która nie może zniknąć z pola widzenia w kontekście dynamiki zmian w zabezpieczeniu społecznym, jest szerzenie wiedzy o tym obszarze, a szczególnie o ubezpieczeniach społecznych. Należy m.in. uświadamiać Polakom, że choć ustawowy wiek emerytalny to 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn, to osoby, które mają taką możliwość, powinny wydłużyć aktywność zawodową, ponieważ pozwala to uzyskać znacznie wyższą emeryturę. Odracząc decyzję o przejściu na emeryturę o rok, można było w ostatnich latach zyskać nawet 10–15% wysokości świadczenia. Ponadto ważne jest również przełamanie obaw wobec rynku finansowego,

co mogłoby skutkować zwiększeniem korzystania z dodatkowych, dobrowolnych programów oszczędzania na okres starości.

Edukacja o ubezpieczeniach społecznych musi zaczynać się jak najwcześniej, aby nie tylko dawać wiedzę, ale i kształtować postawy odpowiedzialności za własną przyszłość finansową, w tym za zapewnienie sobie dochodów na starość.

* * *

Wskazane i syntetycznie scharakteryzowane w artykule zjawiska i procesy dotyczące aktualnej sytuacji w obszarze zabezpieczenia społecznego, jej determinant oraz kierunku zachodzących zmian nie obejmują oczywiście pełnego obrazu rzeczywistości społeczno-gospodarczej w tym zakresie. Wskazują jednak te czynniki i ich skutki, które najsilniej kształtują i długofalowo będą kształtować potrzeby i możliwości zapewnienia obywatelom bezpieczeństwa socjalnego.

Należy podkreślić, że widać wyraźną tendencję w ewolucji systemu zabezpieczenia społecznego w postaci uzupełniania klasycznych rozwiązań ubezpieczeniowych specjalnymi nieskładkowymi świadczeniami pieniężnymi. Świadczenia te rekompensują różnego rodzaju okresy nieaktywności ekonomicznej i nieopłacania składek na ubezpieczenia społeczne lub opłacania je przez krótkie okresy. Świadczenia te uwzględniają inne ważne role społeczne. Na przykład pomagają w utrzymaniu pewnego bezpieczeństwa socjalnego osobom niesamodzielnym. Z kolei mamom, które wychowały 4 i więcej dzieci, dają gwarancję do minimalnej emerytury.

Trzeba dodać, że wzrasta liczba osób korzystających ze specjalnych nieskładkowych świadczeń i wzrastają budżety tych świadczeń, które muszą być zagwarantowane przez państwo na te świadczenia, a budżety te pochodzą z podatków.

BIBLIOGRAFIA/REFERENCES

- Rocznik Demograficzny 2020*. Warszawa: GUS, 2021.
 Rządowa Rada Ludnościowa. *Sytuacja demograficzna Polski*. <https://bip.stat.gov.pl/organizacja-statystyki-publicznej/rzadowa-rada-ludnosciowa/publikacje-rzadowej-rady-ludnosciowej/raporty-sytuacja-demograficzna-polski/> (dostęp 12.10.2021).
Strategia Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2021–2025. Warszawa: ZUS, 2021.
 Uścińska Gertruda. *Prawo zabezpieczenia społecznego*. Warszawa: C.H. Beck, 2021.

AKTY PRAWNE/ LEGAL ACTS

Konwencja nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca minimalnych norm zabezpieczenia społecznego, DzU 2005, nr 93, poz. 775.

Rozporządzenie Rady i Parlamentu Europejskiego (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, Dz.U. L 166 z 30.4.2004, s. 1.

Ustawa z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, DzU 1998, nr 137, poz. 887.

Ustawa z 17.12.1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, DzU 1998, nr 162, poz. 1118.

Ustawa z 12.3.2004 r. o pomocy społecznej, DzU 2004, nr 64, poz. 593.

Ustawa z 31.07.2019 r. o świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji, tj. DzU poz. 1622 ze zm.

Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 marca 2021 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz.U. z 2021 r. poz. 423.