

dr Roman Garbiec

Katedra Marketingu
Politechnika Częstochowska

Finansowanie systemów ubezpieczeń społecznych na przykładzie Polski, Niemiec i Wielkiej Brytanii

WSTĘP

Ubezpieczenia społeczne jako pojęcie ekonomiczne występują często w postaci systemu ubezpieczeń społecznych, czyli pewnej logicznej całości wzajemnie ze sobą powiązanej a obejmującej wszystkie zagadnienia związane z ubezpieczeniami społecznymi, a mianowicie opłacania składek i wypłacania świadczeń poprzez uprawnione do tego zakłady ubezpieczeń lub organy emerytalne. System ubezpieczeń społecznych należy również traktować jako system społeczno-ekonomiczny przez który rozumieć należy „strukturalną kompozycję niezliczonych ilości powiązanych ze sobą instytucji, przez które ludzie organizują i koordynują swoje zachowania tak, aby móc realizować różne formy społecznej aktywności, służące podtrzymaniu i rozwojowi życiowych procesów społeczeństwa” [Tool, 1990, s. 168, za Wilkin 1995, s. 113].

W zabezpieczeniu społecznym (w skład którego wchodzi ubezpieczenia społeczne) mówi się o trzech technikach (zwanych też zasadami) zabezpieczenia społecznego – ubezpieczeniowej, zaopatrzeniowej i opiekuńczej – wyodrębniając je przede wszystkim na podstawie metod finansowania oraz praw i obowiązków podmiotów uprawnionych i zobowiązanych do świadczeń. Systemy ubezpieczeń społecznych (repartycyjne) finansowane techniką ubezpieczeniową określają wysokość składek zgodnie z zasadami rachunku aktuarialnego, w myśl którego składki winny wystarczyć na wypłatę bieżących świadczeń. W systemach finansowanych zaopatrzeniowo nie ma takiej potrzeby, bo to państwo jest płatnikiem. Reguły aktuarialne jednak nie zawsze zapewniają pełne finansowanie świadczeń. Przyczyną takiego stanu rzeczy są najczęściej zmiany zachodzące w systemie (polityczne lub ekonomiczne). Aby stwierdzić czy dany system ubezpieczeń społecznych i jego elementy składowe (subsystemy) są w stanie wypłacić należne świadczenia bez konieczności dotacji ze strony państwa lub konieczności zaciągania kredytów w bankach (tak jak jest to w polskim systemie) należy policzyć wskaźnik efektywności finansowej systemu. Miernik ten można wyrazić w dwóch postaciach:

– jako stosunek nakładów (składek) do efektów (wypłaconych świadczeń), czyli wskaźnik netto,

– stosunek nakładów (składek) do efektów (wyplaconych świadczeń i kosztów administracyjnych), czyli wskaźnik brutto.

W pierwszym przypadku koszty administracyjne (związane m.in. z zatrudnionym personelem, opłatą mediów technicznych, kosztami transferu należności do uprawnionych) nie są uwzględniane do obliczeń. W drugim przypadku to sami ubezpieczeni ponoszą koszty administrowania systemem. Problem finansowania systemów ubezpieczeń społecznych w systemach repartycyjnych najczęściej postrzegany jest jako wariant pierwszy, gdzie państwo jako kreator polityki społecznej ponosi koszty administrowania tym systemem. Drugi wariant jest typowym wariantem stosowanym w ubezpieczeniach gospodarczych, gdzie koszty działalności (wraz z zyskami w przypadku zakładów działających dla zysku) są pokrywane przez ubezpieczonych.

Celem opracowania jest określenie efektywności finansowej systemów ubezpieczeń społecznych w wybranych państwach Unii Europejskiej.

FINANSOWANIE POLSKIEGO SYSTEMU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

W skład systemu ubezpieczeń społecznych wchodzi: podmioty opłacające składki na ubezpieczenie społeczne (przedsiębiorstwa, instytucje, urzędy, osoby fizyczne i prawne zobowiązane do płacenia składek); firmy lub też instytucje przyjmujące te składki i wypłacające poszczególne rodzaje świadczeń przysługujące ubezpieczonym.

Nowy polski system ubezpieczeń społecznych różni się od poprzedniego między innymi wprowadzeniem obowiązku opłacania składek zarówno przez zakłady pracy (płatnicy składek), jak i samych ubezpieczonych. Ponadto system ten wprowadził trzyfilarowy model emerytalny, z którego drugi i trzeci filar są formą oszczędzania kapitałowego. Wprowadzone zmiany strukturalne i parametryczne zdefiniowały według nowych zasad podstawy opłacania składek (ich wysokość i strukturę prezentuje poniższa tabela).

Wysokość składki emerytalnej, rentowej i chorobowej skalkulowana została tak, aby pokryć określone ustawowo świadczenia ubezpieczonych bez określania wielkości ryzyka starości, niezdolności do pracy, choroby i kosztów jego niwelacji. Natomiast wysokość składki na ubezpieczenie wypadkowe uzależniona jest od tzw. stopnia wypadkowości, czyli liczby wypadków przy pracy w danej firmie. Ten rodzaj składki jest aktualnie jedynym w systemie, który jest uzależniony tylko od wielkości i rodzaju ryzyka ubezpieczeniowego. Reforma ubezpieczeń społecznych, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 1999 roku zmieniła zarówno zasady funkcjonowania tych ubezpieczeń (w miejsce systemu repartycyjnego wprowadziła system mieszany repartycyjno-kapitałowy), jak i podstawy ich finansowania.

Tabela 1. Składki na ubezpieczenie społeczne w Polsce (stan na 31.05.2011)

Ogółem (ubezpieczony + płatnik składek) = 28,37 – 36,09 + 1,5 na FEP ¹ % podstawy wymiaru składek								
Ubezpieczenie emerytalne 19,52 % + 1,5 % na FEP			Ubezpieczenie rentowe 6%		Ubezpieczenie chorobowe 2,45%		Ubezpieczenie wypadkowe 0,4–8,12%	
Płatnik składek 1,5% na FEP	Ubezpie- czony 9,76%	Płatnik składek 9,76%	Ubezpieczo- ny 1,5%	Płatnik składek 4,5%	Ubezpieczo- ny 2,45 %	Płatnik składek 0%	Ubezpie- czony 0%	Płatnik składek 0,4– 8,12%
Otwarty Fundusz Emerytalny 2,3% ²			Fundusz emerytalny 19,52% – 2,3% ² =17,22%		Fundusz rentowy 8%		Fundusz chorobowy 2,45%	
FEP 1,5%			Fundusz Ubezpieczeń Społecznych					
							Fundusz wypadko- wy 0,4–8,12%	

¹ – dotyczy tylko niektórych płatników składek,

² – składka od 1.05.2011 – 2,3%, od 1.01.2013 – 2,8%, od 1.01.2014 – 3,1%, od 1.01.2015 – 3,3%, od 1.01.2017 – 3,5%.

FEP – Fundusz Emerytur Pomostowych

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Grzebieniak 2007, s. 97–105 oraz ustawy z 28.03.2011 o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń].

W funduszu ubezpieczeń społecznych wyodrębniono nowe fundusze podstawowe: emerytalny, rentowy, chorobowy, wypadkowy, którym przypisano wypłatę określonych świadczeń oraz fundusze rezerwowe, a także utworzono nowe fundusze funkcjonujące poza nim, które funkcjonują w pozostałych filarach emerytalnych. Uczestnictwo w II filarze emerytalnym oznaczało, że część składek emerytalnych w wysokości 7,3% podstawy wymiaru składki jest przekazywana przez ZUS do Otwartego Funduszu Emerytalnego (OFE). Po zmianie ustawy w marcu 2011 r. wysokość składki w II filarze emerytalnym wynosi: od 1.05.2011 – 2,3%, od 1.01.2013 – 2,8%, od 1.01.2014 – 3,1%, od 1.01.2015 – 3,3%, od 1.01.2017 – 3,5%. Do zadań OFE należy pomnażanie zebranych środków poprzez prowadzenie aktywnej polityki inwestycyjnej, a w szczególności zakup akcji, obligacji i innych papierów wartościowych. III filar emerytalny kapitałowy dobrowolny ze względu na jego zróżnicowanie [trzy formy: pracowniczy program emerytalny, indywidualne konto emerytalne, ubezpieczenia na życie można podzielić na formy grupowej (pracownicze programy emerytalne) i indywidualnej (pozostałe dwie formy) przezorności na starość]. W przypadku formy grupowej występuje ustawowo określony podział finansowania na część należną do pracodawcy i część ubezpieczonego. W części indywidualnej cały ciężar ponoszenia kosztów funk-

cjonowania tego elementu zabezpieczenia emerytalnego ponosi sam ubezpieczony. Ciężaru tych kosztów, niestety, nie można odliczyć od podatków. Jest to jedna z podstawowych przyczyn małej popularności tego zabezpieczenia w Polsce. Składkę w pracowniczym programie emerytalnym dzieli się na podstawową¹ i dodatkową². Tę pierwszą finansuje pracodawca i nie może ona przekroczyć 7% wynagrodzenia pracownika. Składka dodatkowa jest potrącana z wynagrodzenia pracownika po jego opodatkowaniu [zob. ustawa z 28.08.1997 roku o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, art. 25].

Efektywność finansową nowego publicznego systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce według reguł określonych powyżej prezentuje tabela 2.

Tabela 2. Efektywność finansowa poszczególnych rodzajów ubezpieczeń w Polsce

Rodzaj ubezpieczenia	rok								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>8</i>	<i>9</i>	<i>10</i>
składki – ub. emerytalne (w mln zł)	28862,3	33823,1	31603,8	34515,1	34705,4	35936,7	39031,8	45063,5	47018,7
Świadczenia – ub. emerytalne (w mln zł)	40337,6	46142,3	48978,9	52942,1	58006,5	61017,1	69161,7	73698,2	84120,8
Efektywność netto ¹ (w %)	71,55	73,30	64,52	65,19	59,83	58,89	56,43	61,14	55,89
Składki – ub. rentowe (w mln zł)	29375,6	28570,7	28859,2	28272,8	30039,7	32161,4	31928,7	32870,7	22043,8
Świadczenia – ub. rentowe (w mln zł)	33453,9	37149,2	37319,1	37970,4	37416,5	37265,1	37230,6	34114,6	35992,3
Efektywność netto (w %)	87,80	76,90	77,33	74,46	80,28	86,30	85,75	96,35	61,24
składki – ub. chorobowe (w mln zł)	4191,7	4670,1	4954,2	4613,6	4968,2	5211,6	5401,9	6077,5	7669,1
świadczenia – ub. chorobowe (w mln zł)	4220,8	4716,2	4931,0	4911,9	4748,9	4949,8	5164,5	5825,8	7349,3

¹ Składka podstawowa nie jest wliczona do wynagrodzenia stanowiącego podstawę składek na ubezpieczenie społeczne.

² Wysokość składki dodatkowej określa się kwotowo lub procentowo od wysokości wynagrodzenia pracownika i jej wysokość określa pracownik w deklaracji uczestnictwa jeśli umowa zakładowa tego nie zakazuje.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Efektywność netto (w %)	99,31	99,02	100,47	93,93	104,61	105,28	104,59	104,32	104,35
Składki – ub. wypadkowe (w mln zł)	2621,7	2591,8	2334,2	2324,3	3679,3	4116,5	4184,6	4386,2	4915,2
świadczenia – ub. wypadkowe (w mln zł)	3764,9	4100,5	4188,5	4250,5	4209,1	4165,6	4351,7	4374,6	4718,4
Efektywność netto (w %)	69,63	63,19	55,72	54,68	87,41	98,82	96,16	100,26	104,17
Składki i należności pochodne ogółem (w mln zł)	65601,5	70406,7	68217,1	70271,8	74032,7	78181,9	81328,5	89515,8	82955,0
Wydatki ogółem (w mln zł)	85684,0	96150,3	98834,2	102207,4	107567,7	111075,5	119233,0	121374,8	135649,8
Świadczenia (w mln zł)	81777,2	92108,2	95417,5	100074,9	104381,0	107397,6	115908,5	118013,2	132180,8
Koszty (w mln zł) ^a	3906,8	4042,3	3416,7	2132,5	3186,7	3677,9	3324,5	3361,6	3469,0
Efektywność całego systemu netto ¹ (w %)	80,22	76,44	71,49	70,22	70,93	72,80	70,17	75,85	62,76
Efektywność całego systemu brutto ² (w %)	76,56	73,23	69,02	68,75	68,82	70,39	68,21	73,75	61,15

^a – koszty liczone jako różnica pomiędzy wydatkami ogółem a wypłaconymi świadczeniami.

¹ – wskaźnik ten określa, w jakim stopniu składki na dany rodzaj ubezpieczenia pokrywają wypłacane świadczenia, jego konstrukcja opiera się na zasadzie równoważności składek i świadczeń w ubezpieczeniach.

² – wskaźnik ten określa, w jakim stopniu składki na dany rodzaj ubezpieczenia pokrywają wydatki (świadczenia + inne koszty w tym administracyjne) z tego ubezpieczenia, jego konstrukcja opiera się na założeniu, że zebrane środki winny pokrywać wszystkie wydatki.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [<http://www.zus.pl/statys/dane> 2005; [pdfhttp://www.zus.pl/statys/dane](http://www.zus.pl/statys/dane) 2006; [pdf, http://www.zus.pl/statys/dane](http://www.zus.pl/statys/dane) 2007. [pdf, http://www.zus.pl/statys/dane](http://www.zus.pl/statys/dane) 2008. [pdf](http://www.zus.pl/statys/dane) oraz *Rocznik Statystyczny ubezpieczeń społecznych-system pozarolniczy 2003–2005*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa 2007, s. 43 i *Rocznik Statystyczny ubezpieczeń społecznych-system pozarolniczy 1999–2002*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa 2004, s. 13–14 oraz dane Departamentu Statystyki Centrali ZUS za lata 2005–2008, Warszawa 2009].

Efektywność finansowa zarówno całego systemu, jak i subfunduszy, z których wypłacane są świadczenia długoterminowe (emerytury i renty) jest na niskim poziomie i nie widać perspektyw jej poprawy. Aby ją zwiększyć należałoby między innymi w zakresie parametrów świadczeń wydłużyć wiek emerytalny, zmienić zasady obliczania wysokości świadczeń rentowych. Te propozycje

winy towarzyszyć zmianom systemowym, np. połączeniu systemu emerytalnego z rentowym i określeniu identycznej metody kalkulacji świadczeń. Można również rozpatrywać koncepcje zmian w systemie rent rodzinnych. Wskaźnik efektywności w subsystemach chorobowym i wypadkowym jest znacznie lepszy i powoli systemy te stają się samowystarczalne przy aktualnie skalkulowanej wysokości składek na te rodzaje ubezpieczenia. Aby jednak poprawić kondycję finansową polskiego systemu ubezpieczeń społecznych konieczny jest cały pakiet działań reformatorskich.

FINANSOWANIE NIEMIECKIEGO SYSTEMU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

Niemiecki system ubezpieczeń społecznych traktowany jest często jako modelowy ze względu na jego genezę i standardy wywodzące się z konserwatywnego modelu polityki społecznej. Każdy system ubezpieczeń społecznych jest odwzorowaniem założeń stosowanych w polityce społecznej.

Emerytury publiczne (I filar) w Niemczech finansowane są metodą reparycyjną, a więc z bieżących składek standardowych podmiotów opłacających te składki czyli pracowników i pracodawców oraz z dopłat i subwencji budżetu państwa. Udział tych podmiotów (pracodawców i ubezpieczonych) w opłaceniu składek na: ubezpieczenie emerytalno-rentowe, ubezpieczenie od skutków utraty pracy, ubezpieczenie pielęgnacyjne wynosi po 50%. W przypadku składki na ubezpieczenie zdrowotne (obejmujące świadczenia macierzyńskie, chorobowe i całokształt usług medycznych) udział pracodawców jest nieco niższy bo wynosi 47%. Wysokość opłacanych składek nie jest nieograniczona, ma ona górny pułap osiąganych dochodów, powyżej którego nie opłaca się już składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe i ubezpieczenia od skutków utraty pracy, który wynosi 64 800 euro w starych landach i 54 600 euro w nowych (byłej NRD) landach. W ubezpieczeniu pielęgnacyjnym i ubezpieczeniu zdrowotnym pułap ten jest jednakowy w całym kraju i wynosi 44 100 euro. Konsekwencją określenia górnego pułapu poboru składek jest ograniczenie wysokości świadczeń emerytalno-rentowych [Zob. *Mutual information system on social protection*, 2009...].

Państwo wspiera finansowanie systemu ubezpieczeń społecznych poprzez dotacje w określonych przypadkach np. deficytu lub dotacji dla określonych grup zawodowych.³ W 2009 roku składka na ubezpieczenie emerytalno-rentowe wyno-

³ W ustawie o reformie ubezpieczeń emerytalnych z 1992 r. przyjęto, że wielkość dotacji budżetowej będzie się orientować nie tylko na wzrost płac, lecz także na wzrost składek ubezpie-

siła 19,90% z czego 9,95% płaci pracodawca, a 9,95% płacił ubezpieczony. Składki na ubezpieczenie chorobowe (i zdrowotne) w tym samym roku wynosiły 15,50%, z czego pracodawca płacił 7,3%, a ubezpieczony 8,2%. Składkę na ubezpieczenie wypadkowe płaci pracodawca w wysokości uzależnionej od stopnia ryzyka w firmie. Składka na ubezpieczenie od utraty pracy wynosiła 2,80%, z czego 1,40% płacił pracodawca, a 1,40% płacił sam ubezpieczony. Składka na ubezpieczenie pielęgnacyjne wynosiła 1,95%, z czego 0,975% płacił pracodawca, a 0,975% płacił ubezpieczony. Także 1,95% na to ubezpieczenie płacą emeryci i renciści. Składkę dodatkową na ubezpieczenie pielęgnacyjne w wysokości 0,25% od wynagrodzenia podlegającego „oskładkowaniu” opłacają osoby od 23. roku życia urodzone w 1940 r. i później [Zob. *Mutual information system on social protection*, 2009...].

Składki na zakładowe zabezpieczenie emerytalne do granicy 4% podstawy wymiaru składki na ustawowe ubezpieczenie emerytalno-rentowe (w roku 2005 było to 2496 euro) zwolnione są z podatku i obowiązku odprowadzania składek ubezpieczeniowych. Dodatkowe zwolnienie podatkowe przysługuje dla umów nowo zawieranych po 1 stycznia 2005 roku. Uprawnienie do wsparcia państwowego tej dodatkowej formy zabezpieczenia przysługuje osobom objętym obowiązkiem ustawowego ubezpieczenia emerytalno-rentowego. Kryteria określają między innymi obowiązek trwania umowy do ukończenia 60. roku życia, wypłatę rent dożywotnich (możliwa jest częściowa wypłata jednorazowa do 30% zgromadzonego kapitału) oraz obowiązek stosowania od 1 stycznia 2006 roku taryf neutralnych względem płci. Jako formy oszczędności w grę wchodzi prywatne ubezpieczenia rentowe, plany oszczędności w funduszach lub bankach. Wsparcie ze strony państwa przysługuje także trzem formom zakładowego zabezpieczenia emerytalnego: ubezpieczeniu bezpośredniemu, kasom emerytalnym i funduszom emerytalnym. Uprawnionemu, wpłacającemu własne składki na dodatkowe zabezpieczenie, przysługuje dopłata, finansowana z budżetu państwa. Podstawowa dopłata (na osobę dorosłą) wynosiła w latach 2004 i 2005 76 euro, w latach 2006 i 2007 – 114 euro, a od 2008 roku 154 euro rocznie, dopłata na dziecko – odpowiednio 92, 138 i 185 euro. Określona jest minimalna wysokość wpłaty własnej: 2% dochodów z poprzedniego roku minus dopłaty (2005), 3% (2006 i 2007), 4% (od 2008), jednak nie mniej niż 60 euro. Maksymalna wpłata wynosi 1050 euro minus dopłaty (2005), 1575 euro (2006 i 2007) i 2100 euro (od 2008) [zob. Żukowski, 2006, s. 126–127 za *Nationaler Strategiebericht Alterssicherung 2005*, http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/social-protection/docs/de_de.pdf, s. 68–71].

zeniowych, co przyniesie potrzebny ubezpieczonym wzrost dopłat państwowych [Golimowska, 1993, s. 52–53].

Tabela 3. Efektywność finansowa poszczególnych rodzajów ubezpieczeń w Niemczech

Rodzaj ubezpieczenia	rok					
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
składki – ub. emerytalno- rentowe (w mln euro)	169425	169399	168954	180545	174726	180028
świadczenia – ub. emerytalno- rentowe ^a (w mln euro)	207749	210522	211861	212421	218259	220838
Efektywność netto (w %)	81,55	80,46	79,74	84,99	80,05	
składki – ub. chorobowo- zdrowotne (w mln euro)	137499	138300	138336	139874	147474	153331
Świadczenia – ub. chorobowe- zdrowotne (w mln euro)	136223	131158	134846	138681	144433	150900
Wydolność netto (w %)	100,93	105,44	102,58	100,86	102,11	101,61
składki – ub. wypadkowe (w mln euro)	13002	12657	12195	12002	11755	11800
świadczenia – ub. wypadkowe (w mln euro)	10009	9947	9848	9836	9757	10533
Efektywność netto (w %)	129,90	127,44	123,83	122,02	120,48	112,03
składki – ub. pielęgnacyjne (w mln euro)	16665	16654	17385	17611	17872	19608
świadczenia – ub. pielęgnacyjne (w mln euro)	16584	16745	17002	17174	17476	18219
Efektywność netto (w %)	100,48	99,45	102,25	102,54	102,27	107,62
składki – ub. od bezrobocia (w mln euro)	47337	47211	46989	51176	32264	
świadczenia – ub. od bezrobocia (w mln euro)	51857	49394	46553	38339	30189	30432
Efektywność netto (w %)	91,28	95,58	100,93	133,48	106,87	67,13
Składki ogółem (w mln euro)	383928	384221	383859	401208	384091	391219
Wydatki ogółem (w mln euro)	468407	462262	464795	459739	459392	487531
Świadczenia ogółem (w mln euro)	422422	417766	420110	416451	420114	430922
Koszty (w mln euro)	45985	44496	44685	43288	39278	56609
Efektywność całego systemu netto ¹ (w %)	90,89	91,97	91,37	96,34	91,43	90,79
Efektywność całego systemu brutto ² (w %)	81,96	83,12	82,59	87,27	83,61	80,24

^a – nie dotyczy górników,

¹ – wskaźnik ten określa, w jakim stopniu składki na dany rodzaj ubezpieczenia pokrywają wypłacane świadczenia, jego konstrukcja opiera się na zasadzie równoważności składek i świadczeń w ubezpieczeniach.

² – wskaźnik ten określa, w jakim stopniu składki na dany rodzaj ubezpieczenia pokrywają wydatki (świadczenia + inne koszty w tym administracyjne) z tego ubezpieczenia, jego konstrukcja opiera się na założeniu, że zebrane środki winny pokrywać wszystkie wydatki.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Statistisches Jahrbuch, 2006, s. 196–210 i Statistisches Jahrbuch, 2007, s. 190–210 i Statistisches Jahrbuch, 2008, s. 194, 201–214 i Statistisches Jahrbuch, 2010, s. 201–216].

Niemiecki system ubezpieczeń społecznych, skonstruowany odmiennie od polskiego (subsystemy: emerytalno-rentowy, chorobowo-zdrowotny, pielęgnacyjny, wypadkowy i ubezpieczenie od utraty pracy), tylko w zakresie świadczeń długoterminowych wykazuje niewydolność. Jednak skala tej niewydolności jest znacznie mniejsza niż w systemie polskim. Jego aktualny niedobór kształtuje się na poziomie niedoboru polskiego systemu ubezpieczeń przed reformą (niedobór rzędu kilkunastu procent). W Niemczech nie podejmowane są jednak zmiany systemowe, jedynie parametryczne (wydłużony zostaje wiek emerytalny). Celem tej zmiany jest przywrócenie efektywności finansowej systemu. Można by się zastanowić, czy tego typu działanie nie byłoby lepsze pod względem osiągniętej efektywności finansowej systemu ubezpieczeń społecznych niż radykalna polska reforma z 1999 r. Być może takie działanie plus likwidacja przywilejów branżowych byłaby efektywniejsza od dokonanych zmian?

FINANSOWANIE BRYTYJSKIEGO SYSTEMU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

Brytyjski system ubezpieczeń społecznych jest typowym systemem reprezentującym liberalny model polityki społecznej, w którym ubezpieczeni za niewielką składkę otrzymują minimalne świadczenia. Jego specyfika polega na powszechnym stosowaniu narzędzi systemowych mobilizujących do dodatkowego ubezpieczania się. Narzędzia te (wyższe składki) wymuszają na ubezpieczonych zawieranie dodatkowych ubezpieczeń państwowych lub prywatnych. Dodatkowym narzędziem powodującym dodatkowe ubezpieczanie się są bonifikaty dla pracodawców za uczestnictwo w dodatkowych ubezpieczeniach zatrudnionych u nich osób oraz tworzenie zakładowych systemów emerytalnych.

W 2009 roku w Wielkiej Brytanii opłacana jest jedna (łącznie) składka na ubezpieczenie chorobowe, macierzyńskie rentowe, emerytalne (emerytura z państwowego systemu zaopatrzenia emerytalnego) i od bezrobocia oraz na przeżycie, a jej wysokość uzależniona była od poziomu wynagrodzenia. Pracownicy płacili 11%, a jeżeli byli członkami planu emerytalnego to 9,4% od tygodniowego wynagrodzenia w wysokości pomiędzy 105 GBP (109 euro) a 770 GBP (801 euro). Natomiast pracodawcy płacili 12,8%, jeżeli osiągnęli wynagrodzenie tygodniowe powyżej 105 GBP (109 euro). Pracodawcy otrzymywali 3,5% bonifikatę od rządu dla pracowników, którzy uczestniczą w planie emerytalnym i 1% dla pracowników uczestniczących w walutowym planie nabywczym [zob. *Mutual information system on social protection*, 2009...].

W większości systemów zakładowych w Wielkiej Brytanii składki są podzielone między pracodawcę i pracownika⁴. Przeciętna składka pracodawcy wynosi od 4 do 6% płacy brutto, a średnia składka zatrudnionego kształtuje

⁴ Chociaż ponad półtora miliona osób uczestniczy w systemach nieskładkowych, gdzie cały ciężar wypłaty świadczeń spoczywa na pracodawcy.

się na poziomie 5–7%, lecz odchylenia od podanych wielkości mogą być duże⁵. Zakładowe oraz indywidualne plany emerytalne są uprzywilejowane pod względem podatkowym. Zarówno składki wpłacane do tego typu systemów, jak i ich zyski z inwestycji nie podlegają opodatkowaniu [Johnson, Rake, 1997, s. 57–59].

Tabela 4. Efektywność finansowa Narodowego Funduszu Ubezpieczeń w Wielkiej Brytanii

Rodzaj wpływu/ wydatku	Rok ^a								
	2000	20001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Składki (w mln funtów)	51852	55627	58050	59852	59974	62978	67903	69675	77303
Świadczenia (w mln funtów)	50672	51623	55236	58290	61434	63493	65243	68156	69999
Wydatki ogółem (w mln funtów)	51944	53238	56482	60204	63767	65537	67222	70549	72159
Koszty (w mln funtów)	1272	1615	1246	1914	2333	2044	1979	2393	2160
Efektywność netto (w %)	102,32	107,75	105,09	102,67	97,62	99,81	104,07	102,22	110,43
Efektywność brutto (w %)	99,82	104,49	102,78	99,42	94,05	96,10	101,01	98,76	107,13

^a – dane z okresu sprawozdawczego liczonego od 1 kwietnia roku poprzedniego do 31 marca wymienionego roku w tabeli.

¹ – wskaźnik ten określa, w jakim stopniu składki na dany rodzaj ubezpieczenia pokrywają wypłacane świadczenia, jego konstrukcja opiera się na zasadzie równoważności składek i świadczeń w ubezpieczeniach.

² – wskaźnik ten określa, w jakim stopniu składki na dany rodzaj ubezpieczenia pokrywają wydatki (świadczenia + inne koszty w tym administracyjne) z tego ubezpieczenia, jego konstrukcja opiera się na założeniu, że zebrane środki winny pokrywać wszystkie wydatki.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [*Annual Abstract of Statistics*, Office for National Statistics No.146 edition 2010, <http://www.aa2010.final-77-165559.pdf>, s.145].

Odmienność brytyjskiego systemu ubezpieczeń społecznych w stosunku do rozwiązań polskich to nie tylko sposób realizacji świadczeń ubezpieczeniowych (jednakowe świadczenia dla wszystkich uprawnionych na minimalnym poziomie), ale także model systemowy analogiczny do funkcjonującego w Polsce do końca

⁵ Na przykład w zakładowym systemie emerytalnym nauczycieli akademickich zatrudnieni płacą składkę na poziomie ponad 6% płacy brutto, a pracodawca – 18% zarobków brutto.

1998 r. W systemie tym nie ma wyodrębnionych subsystemów wchodzących w skład całości, lecz jest jeden wspólnie finansowany system, z którego wypłacane są świadczenia w razie realizacji ryzyka starości, niezdolności do pracy, śmierci żywiciela rodziny i utraty pracy. Jego specyficzną cechą jest także finansowanie świadczeń z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych przez państwo. Takie rozwiązania systemowe od wielu lat sprawdza się. Na razie system jest efektywny, a mimo to zapobiegliwi Brytyjczycy podejmują zmiany w zakresie wydłużenia wieku uprawniającego do emerytur i dokonują zmian w zakresie świadczeń z tytułu niezdolności do pracy. Działania te są typowymi działaniami profilaktycznymi, stosowanymi po to, aby w przyszłości efektywność systemu nie spadła poniżej oczekiwanego poziomu.

ZAKOŃCZENIE

Ubezpieczenia społeczne są narzędziem realizacji polityki społecznej danego kraju. Teoretyczny podział modeli polityki społecznej (najczęściej cytowany autorstwa G. Esping-Andersena) przewiduje trzy podstawowe modele: konserwatywny, liberalny i socjaldemokratyczny. Wielu badaczy polityki społecznej zalicza do przedstawicieli modelu konserwatywnego Niemcy, a do modelu liberalnego Wielką Brytanię. Powyższy podział był inspiracją do wyboru państw prezentowanych pod względem efektywności finansowej funkcjonowania systemów ubezpieczeń społecznych w niniejszym opracowaniu. Polska zmieniająca zasady funkcjonowania systemu ubezpieczeń społecznych z definicji (jak to zostało zapisane w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, stosuje społeczną politykę rynkową. Przeprowadzone reformy systemowe i parametryczne polskiego systemu ubezpieczeń społecznych przekształciły dotychczasowe rozwiązania (typowe dla modelu konserwatywnego) w rozwiązania mające doprowadzić docelowo (za kilkadziesiąt lat) do rozwiązań typowych dla modelu liberalnego. Obecny system ubezpieczeń społecznych w Polsce funkcjonuje zatem w okresie przejściowym, a jego efektywność finansowa znacznie odbiega od innych.

Z prezentowanych danych wynika, że efektywność finansowa w systemach ubezpieczeń społecznych nie jest domeną państw realizujących model konserwatywny czy model społecznej gospodarki rynkowej. Wybór modelu systemu ubezpieczeń społecznych, który będzie w stanie sam sfinansować wszystkie należne świadczenia uprawnionym wraz z kosztami administrowania wydaje się uzasadniony z punktu widzenia kreatora polityki społecznej, czyli państwa. Z drugiej jednak strony poziom wypłacanych świadczeń już obecnie jest niski, a na przestrzeni najbliższych lat nadal będzie się obniżał. Dlatego warto by się zastanowić nad kwestią, jakie działania systemowe i parametryczne można podjąć aby drastycznie nie rozwarstwiać poziomu wypłacanych świadczeń społecznych. Zabezpieczenie społeczne jest systemem naczyń połączonych, a jego doprowadzenie do

sytuacji, gdy większość świadczeniobiorców będzie pobierała świadczenia na poziomie minimum egzystencji (w nowym systemie emerytalnym nie przewidziano minimalnych gwarantowanych emerytur, tak jak to było w starym systemie) spowoduje, że osoby te staną się „klientami” opieki społecznej. Aby do tego nie doprowadzić konieczne są badania w zakresie funkcjonowania systemów ubezpieczeń społecznych po to, by znaleźć sposób na skonstruowanie takiego systemu, który w mniejszym stopniu niż obecnie obciążałby państwo (a w domyśle wszystkich podatników) koniecznością utrzymywania osób z niskimi dochodami na starość, czy też w czasie niezdolności do pracy. Oczywiście optymalnym rozwiązaniem byłoby znalezienie takiego modelu, który całkowicie wykluczałby udział państwa w finansowaniu systemu ubezpieczeń społecznych. Teoretycznie jest to możliwe, ale biorąc pod uwagę uwarunkowania gospodarcze i polityczne (niestety) jest to mało prawdopodobne.

LITERATURA

- Annual Abstract of Statistics*, Office for National Statistics No.146 edition 2010, <http://www.aa2010.final-77-165559.pdf>
- Bazowe systemy emerytalno-rentowe w świecie*, 1993, red. S. Golinowska, t. I, Studia i Materiały, z. 16, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.
- Dane Departamentu Statystyki Centrali ZUS za lata 2005–2008, 2009, Warszawa.
- Grzebieniak A., 2007, *Polski system ubezpieczeń społecznych – zalety i wady*, Studia Gdańskie t. IV, Gdańsk.
- Johnson P., Rake K., 1997, *Brytyjski system emerytalny [w:] Systemy i reformy emerytalne – Wielka Brytania, Szwecja, Włochy, Węgry i Polska, Raport końcowy projektu Phare ACE Programme 1995 Nr P95-2139-R*, z. 1(48), Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.
- [http://www.zus.pl/statys/dane 2005;.pdf](http://www.zus.pl/statys/dane%202005.pdf)[http://www.zus.pl/statys/dane 2006;.pdf](http://www.zus.pl/statys/dane%202006;.pdf)
- [http://www.zus.pl/statys/dane 2007;.pdf](http://www.zus.pl/statys/dane%202007.pdf), [http://www.zus.pl/statys/dane 2008;.pdf](http://www.zus.pl/statys/dane%202008.pdf)
- Mutual information system on social protection, Social protection in the Member States of the European Union of the European Economic Area and in Switzerland (MIS-SOC 2009)*, European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities 2009, [http://www.ec.europa.eu/employment_social/missoc/.../compare Tables.do](http://www.ec.europa.eu/employment_social/missoc/.../compare%20Tables.do).
- Nationaler Strategiebericht Alterssicherung 2005*, Bundesrepublik Deutschland, http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/social-protection/docs/de_de.pdf.
- Rocznik Statystyczny ubezpieczeń społecznych-system pozarolniczy 2003–2005*, 2007, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa.
- Rocznik Statystyczny ubezpieczeń społecznych-system pozarolniczy 1999–2002*, 2004, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa.
- Statistisches Jahrbuch 2006, 2006, für Bundesrepublik Deutschland*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

- Statistisches Jahrbuch 2007*, 2007, für Bundesrepublik Deutschland, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Statistisches Jahrbuch 2008*, 2008, für Bundesrepublik Deutschland, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Statistisches Jahrbuch 2010*, 2010, für Bundesrepublik Deutschland, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Tool M.R., 1990, *Institutionalist View of Economic System* [w:] Dopfer K., Raiible K.F. (ed.), *The Evolution of Economic System*, St. Martin's Press, New York.
- Ustawa z 28.03.2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych, DzU nr 95, poz. 398.
- Ustawa z 28.08.1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, DzU nr 13 poz. 934.
- Wilkin J., 1995, *Jaki kapitalizm, jaka Polska?*, PWN, Warszawa.
- Żukowski M., 2006, *Reformy emerytalne w Europie*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań.

Streszczenie

Artykuł składa się ze wstępu, trzech rozdziałów i zakończenia. We wstępie scharakteryzowano pojęcie systemu ubezpieczeń społecznych oraz etapy tworzenia i techniki finansowania tego systemu. W rozdziale pierwszym zaprezentowane zostały podstawy finansowania systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce. Rozdział drugi przedstawia podstawy finansowania systemu ubezpieczeń społecznych w Niemczech. W rozdziale ostatnim przedstawiono podstawy finansowania systemu ubezpieczeń społecznych w Wielkiej Brytanii. W zakończeniu zawarto najistotniejsze wnioski wynikające z dokonanych rozważań.

Funding of the National Insurance Systems on the Example of Poland, Germany and Great Britain

Summary

The paper consists of an introduction, three chapters and conclusions. The introduction includes the interpretation of the national insurance system and presentation of the stages of creation and techniques of funding it. The bases of funding the system of national insurance schemes in the Poland were presented in the first chapter. The second chapter indicates the bases of funding the system of national insurance schemes in the Germany. The bases of funding the system of national insurance schemes in Great Britain were introduced in the last chapter. Conclusions from the report were contained in the last part of the paper.