

Perspektywy rozwoju pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych jako narzędzia polityki społecznej w Polsce

WSTĘP

Pojęcie polityki społecznej można przybliżyć m.in. poprzez określenie jej przedmiotu, czyli zakresu zagadnień, których ona dotyczy. Zazwyczaj do zakresu przedmiotowego polityki społecznej zalicza się: zabezpieczenie społeczne, ubóstwo, rynek pracy, edukację, zagadnienia demograficzne, a także wiele innych, np. mieszkalność. Ilekroć dyskutujemy o zasadności przyznawania różnorodnych świadczeń, dostępności usług społecznych, takich jak ochrona zdrowia czy edukacja, albo też o możliwościach poprawy czyjejs sytuacji na rynku pracy, traktujemy o jednym z wielu zagadnień tworzących zakres przedmiotowy polityki społecznej.

Ogólnym celem polityki społecznej jest zwiększanie poprzez działalność różnych podmiotów polityki społecznej szans ludzi na dobre życie. Cele szczególne zaś powinny być definiowane w odniesieniu do konkretnego kraju w danym okresie, m.in. na podstawie wszechstronnej diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej oraz analizy uwarunkowań ekonomicznych, kulturowych i demograficznych. Aby jednak ułatwić orientację w omawianej problematyce, proponuje się następujące rozumienie polityki społecznej: jest to bezpośrednia lub pośrednia interwencja państwa, będąca wyrazem dążenia do określonego ładu społeczno-gospodarczego, umożliwiającego obywatelom zaspokajanie potrzeb uznawanych za społecznie ważne [Kamiński, 2009, s. 15–16].

Polityka społeczna to działalność państwa, samorządów i organizacji pozarządowych, której celem jest poprawa położenia materialnego, asekuracja przed ryzykami życiowymi i wyrównywanie szans życiowych grup społeczeństwa ekonomicznie i socjalnie najsłabszych [Auleytner, Głębicka, 2000, s. 16].

Podobne podmioty realizujące zadania polityki społecznej widzi A. Kurzynowski, który definiuje politykę społeczną jako działalność państwa, samorządów i organizacji pozarządowych, zmierzającą do kształtowania ogólnych warunków pracy i bytu ludności, prorozwojowych struktur społecznych oraz stosunków społecznych, opartych na równości i sprawiedliwości społecznej, sprzyjających zaspokajaniu potrzeb społecznych na dostępnym poziomie [Kurzynowski, 2002, s. 11].

W poszczególnych państwach polityka społeczna często przybiera odmienny kształt. Wybory ideowe i normatywne dokonywane przez władze ustawodawcze nie są jednakże jedyną przyczyną takiego stanu rzeczy. Znaczenie mają również m.in.: uwarunkowania ekonomiczne, uwarunkowania historyczne, uwarunkowania kulturowe, rodzaj struktury społecznej. Poszczególne państwa prowadzą odmienną politykę społeczną. Ponadto należy pamiętać, że jest ona zmienna nie tylko w przestrzeni, lecz także w czasie. Cele i instrumenty polityki społecznej w danym państwie mogą bowiem ewoluować, zmieniając jej charakter. Rozważania te prowadzą do wniosku, iż zarówno w teorii, jak i w praktyce polityka społeczna przybiera bardzo różne formy. Przedstawiciele nauki o polityce społecznej, starając się zrozumieć przyczyny tych różnic, a także chcąc ułatwić prowadzenie porównań międzynarodowych, dokonują pewnych uogólnień złożonej rzeczywistości. Wykorzystują w tym celu modele polityki społecznej, dzięki którym możliwe jest dokonanie klasyfikacji rodzajów polityki społecznej poszczególnych państw według wyodrębnionych przez badaczy kryteriów [Kamiński, 2009, s. 17–18].

Podjęmowane przez różne podmioty działania w polityce społecznej dzieli się na interwencyjne, kreujące, antycypacyjne. Autorem takiego podziału jest T. Szumlicz, który twierdzi że działania interwencyjne mają na celu usuwanie napięć społecznych, działania kreujące polegają na ustalaniu preferencji konsumpcyjnych, a działania antycypacyjne polegają na uprzedzaniu ryzyk społecznych [Szumlicz, 2006, s. 70, 80–81]. Podmioty polityki społecznej realizujące działania (wdrażające określony model/wzorzec polityki społecznej) zasadniczo dzielone są według kryterium zasięgu działania na międzynarodowe, krajowe i lokalne [Szumlicz, 2006, s. 58]. Podmioty te kreują politykę społeczną w określonej przestrzeni i w określonym czasie. Najszersze pole oddziaływania ma Organizacja Narodów Zjednoczonych, która obok swoich podstawowych zadań z zakresu utrzymywania bezpieczeństwa i współpracy międzynarodowej w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i Deklaracji Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych określiła działania ONZ w zakresie polityki społecznej. W Europie polityka społeczna kształtowana jest poprzez stosowne rozporządzenia przez Radę Europy i Unię Europejską. Instytucje te w swoich rozwiązaniach wzorują się na zaleceniach Międzynarodowej Organizacji Pracy. W Polsce podmiotami ustawodawczymi są Sejm i Senat RP. Do organów wykonawczych zalicza się rząd Rzeczypospolitej Polskiej, który poprzez administrację centralną i terytorialną realizuje (proponowane przez siebie lub przez inne grupy inicjatywne) uchwalone w Sejmie i zatwierdzone przez Senat i Prezydenta RP akty prawne regulujące funkcjonowanie polityki społecznej w Polsce. Do sądów w Polsce należy rozstrzyganie sporów z zakresu polityki społecznej, a funkcje kontrolne w tym zakresie sprawują m.in.: Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Państwowa Inspekcja Pracy czy Państwowa Inspekcja Sanitarna [zob.

Spytek-Bandurska, 2008, s. 97–105]. Podstawowym kreatorem polityki społecznej (tzn. najczęściej rozpatrywanym w literaturze przedmiotu) jest państwo. Zakres i stosowane instrumentarium w kreowaniu polityki społecznej przez państwo uzależnione jest od realizowanego modelu polityki społecznej. Według T. Szumlicza państwo to: „patriarcha”, czyli protektor dobroczynności środowiskowej, „patron”, czyli organizator usług publicznych, „arbiter”, czyli animator przezorności zbiorowej [Szumlicz, 2006, s. 58]. Józef Orczyk opisuje, że państwo jako kreator polityki społecznej realizuje jedną z trzech doktryn: liberalną opartą na prymacie spożycia indywidualnego nad grupowym, instytucjonalną opartą na zasadzie wtórnego podziału dochodu narodowego i wyrównywania szans lub kolektywistyczną opartą na regule regulowania normami rzeczywistości i prymatu potrzeb nad efektywnością. Państwo podejmując działania wdrażające wybrane doktryny przechodziło określoną ewolucję w czasie rozwoju modelu polityki społecznej od negocjatora przez gwaranta aż do kreatora. W fazie negocjatora państwo realizowało określony model polityki społecznej jako narzędzie do łagodzenia sporów i konfliktów społecznych. W fazie gwaranta występowało w roli podmiotu zabezpieczającego odpowiedni poziom świadczeń socjalnych, mimo iż świadczenia socjalne zależne są od nabytych praw. W fazie kreatora państwo występuje w roli organizatora świadczeń socjalnych przysługujących z racji przynależności do populacji obywateli danego kraju, a nie od wypracowanych wcześniej uprawnień [zob. Orczyk, 2005, s. 36–37, 41–43]. Państwo jako kreator polityki społecznej ma za zadanie zaspokajanie potrzeb społeczeństwa w zakresie: oferowania pracy zgodnej z posiadanymi kwalifikacjami, ochrony zdrowia, minimalnego dochodu w razie niemożności do świadczenia pracy z powodu starości i inwalidztwa lub choroby, wsparcia w przypadku ubóstwa, uzyskiwania wykształcenia, walki z patologią społeczną.

Stosowane przez państwo narzędzia zwane często instrumentami polityki społecznej to metody działania wykorzystywane do wdrażania wybranej strategii działania państwa (modelu polityki społecznej). Można przyjąć, że wybrany model polityki społecznej przez dany kraj to jego strategia działania wobec swoich obywateli, stosowane instrumenty to taktyczne rozwiązania służące realizacji wybranej strategii, a do zadań operacyjnych zaliczamy przyjęte rozwiązania systemowe i parametryczne. Każde państwo ma w swoim zbiorze narzędzi działania instrumenty prawne, ekonomiczne, informacyjne, kadrowe, przestrzenno-czasowe [zob. Siupińska, 2008, s. 85–89; Kowalczyk, 2009, s. 42–48; Polak, 2009, s. 42–49].

Celem niniejszego opracowania jest wskazanie dalszych (koniecznych zdaniem autora) zmian narzędzia polityki społecznej, jakim jest system ubezpieczeń społecznych. Uwzględniając przeprowadzone dotychczas reformy pozarolniczego polskiego systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce oraz stosowany model polityki społecznej w naszym kraju konieczna staje się dalsza modernizacja tego systemu. Przeprowadzona analiza ma za zadanie wskazać w jakim kierunku winny iść te zmiany i jakie rozwiązania należy przedyskutować (nie tylko w gro-

nie specjalistów, ale także na forum publicznym: tzn. mediów, grup społecznych i zawodowych), aby móc je ewentualnie zastosować. Zrealizowane dotychczas przez kilka kolejnych ekip rządzących zmiany tego systemu nie zostały zakończone, a niektóre dotychczasowe działania zniwelowały pierwotne zamierzenia autorów wdrożonej w 1999 r. rekonstrukcji systemowej i parametrycznej.

MODELE POLITYKI SPOŁECZNEJ

Aby dokonać charakterystyki systemu ubezpieczeń społecznych niezbędna jest znajomość modeli polityki społecznej, gdyż to właśnie stosowany model determinuje wybór standardów (rozwiązań systemowych i parametrycznych) obowiązujących w danym systemie ubezpieczeń społecznych.

Modele polityki społecznej są opisowo-wyjaśniającymi konstrukcjami teoretycznymi, które przy wykorzystaniu określonych kryteriów klasyfikacyjnych upraszczają złożoną rzeczywistość, ułatwiając tym samym identyfikację logiki polityki społecznej i jej mechanizmów w danym kraju [zob. Kamiński, 2009, s. 17–18]. O modelach polityki społecznej można mówić w dwojakim sensie; po pierwsze, mogą one odnosić się do rzeczywistej polityki prowadzonej w różnych krajach, po drugie, mogą one powstawać w oderwaniu od praktyki stanowiąc pewne konstrukcje logiczne pożądaných czy też możliwych do realizacji strategii polityki społecznej. Jak dotychczas, w nauce o polityce społecznej zdecydowanie przeważa to pierwsze podejście, chociaż jego rezultatem są klasyfikacje będące przeważnie typami idealnymi w ujęciu Maxa Webera niż typologie ściśle nawiązujące do praktyki [Książkowski, 1999, s. 89]. Poniżej zaprezentowane zostaną podstawowe modele polityki społecznej realizowane w Europie.

R. Titmuss wyróżnia trzy modele wynikające z relacji pomiędzy polityką społeczną i ekonomiczną: model liberalny, nazywany też modelem marginalnym lub rezydualnym; model podażyowy, nazywany służebnym; model instytucjonalno-redystrybucyjny.

Model marginalny opiera się na założeniu, że rynek prywatny i rodzina stanowią naturalne kanały, za pomocą których powinny być zaspokajane potrzeby ludzkie. Jeżeli tak się nie dzieje, dopuszcza się wkroczenie polityki społecznej, ale traktowanej jako rozwiązanie doraźne. Przyjmuje się w tym modelu, że zdecydowana większość społeczeństwa potrafi samodzielnie zaspokoić swoje potrzeby socjalne przy ewentualnej pomocy rodziny i organizacji charytatywnych. Polityka społeczna oparta na tych zasadach to przede wszystkim działania o charakterze selektywnym, natomiast świadczenia socjalne są z reguły fakultatywne, zależne od osiągniętego standardu materialnego osoby korzystającej.

Model służebny (traktuje politykę społeczną jako dodatek do ekonomii, natomiast potrzeby społeczne mają być zaspokajane na podstawie kryterium zasług i wydajności. Opiera się ten model na wzorach ubezpieczeń prywatnych.

Szczególną uwagę zwraca się nie na pomoc jako taką, ale raczej na samopomoc społeczną. Jednostki, jak również grupy społeczno-zawodowe, są stymulowane do samodzielnego zapewnienia sobie ochrony przed różnymi zdarzeniami losowymi. Formą postulowaną są dobrowolne ubezpieczenia. Zakres ochrony społecznej zależy w tym modelu od działań własnych ludzi, zaś efektywność świadczeń od długości stażu pracy bądź wysokości opłacanych składek ubezpieczeniowych.

Model instytucjonalny polega na zintegrowanej działalności polityki społecznej w ramach danego społeczeństwa. Powstaje rodzaj instytucji, państwo zaś nie wyznacza żadnych granic swojego zaangażowania w działalność socjalną. Odpowiedzialność za zagwarantowanie dobrobytu i bezpieczeństwa każdej jednostki ponosi społeczeństwo. Rodzina, wolny rynek nie mogą zapewnić każdemu zaspokojenia potrzeb na wymaganym poziomie, więc planowa działalność państwa zastępuje mechanizmy rynku w zaspokajaniu potrzeb. Polityka społeczna ma w tym wypadku uniwersalny charakter, polegający na tym, że wszyscy obywatele mają pełne uprawnienia do przyzwoitego standardu życia. Mają oni również pełne prawo do świadczeń socjalnych bez spełnienia jakichkolwiek warunków wstępnych. W modelu tym polityka społeczna spełnia funkcję redystrybucji dochodów, co ma stwarzać możliwość dostępu do świadczeń według kryterium potrzeb, niezależnie od funkcjonowania rynku i udziału własnego poszczególnych ludzi.

N. Furniss i T. Tilton dzielą modele polityki społecznej według możliwości ingerencji państwa w wolną grę sił rynkowych. Wyróżniają trzy rodzaje państwa opiekuńczego. Państwo pozytywne chroni właścicieli kapitału przed skutkami gry sił rynkowych i przed żądaniami redystrybucji dochodów. Dokonuje tego poprzez rozwój ubezpieczeń społecznych. Państwo bezpieczeństwa socjalnego gwarantuje minimalny dochód wszystkim obywatelom. Takie minimum służy stworzeniu społeczeństwa równych szans. Państwo dobrobytu społecznego nie ogranicza się do zapewnienia minimum. Zabezpiecza równość szans i stara się wyrównywać poziom życia [Turnowiecki, 2009, s. 76–77 za: Furniss, Milton, 1977].

Jednakże najpopularniejszą stała się klasyfikacja zaproponowana przez G. Espinga-Andersena w 1990 r. Autor ten w swej analizie wykorzystał dwa główne kryteria klasyfikacyjne: stopień dekomodyfikacji¹, rodzaj uwarstwienia społecznego². Na podstawie wymienionych kryteriów G. Esping-Andersen wyróżnił trzy podstawowe modele polityki społecznej: liberalny, konserwatywny, socjaldemokratyczny.

¹ Dekomodyfikacja oznacza socjalne uniezależnienie jednostki od rynku. Zjawisko to występuje, jeżeli dostęp do świadczeń i usług społecznych na odpowiednim poziomie jest uprawnieniem każdego obywatela, dzięki czemu jego bezpieczeństwo socjalne zostaje uniezależnione od mechanizmów rynkowych [Kamiński, 2009, s. 19].

² Oprócz stopnia dekomodyfikacji G. Esping-Andersen badał również wpływ polityki społecznej na rodzaj i poziom uwarstwienia społecznego. Autor ten zauważył bowiem, że wykorzystując instrumenty polityki społecznej, można oddziaływać m.in. na strukturę nierówności oraz zasięg solidarności społecznej [Kamiński, 2009, s. 19].

Tabela 1. Charakterystyka modeli polityki społecznej

| Lp. | Kryterium | Model liberalny | Model konserwatywny | Model socjaldemokratyczny |
|-----|--|---|---|---|
| 1 | Podstawowa wartość | wolność jednostki | sprawiedliwość wg kryterium zasług | sprawiedliwość wg kryterium potrzeb |
| 2 | Stopień dekomodifikacji | niski | umiarkowany | wysoki |
| 3 | Zakres publicznych usług społecznych | mały | umiarkowany | duży |
| 4 | Rola państwa | „stróż nocny” | pomocniczość | opiekuńczość |
| 5 | Uprawnienia do świadczeń | kryterium dochodowe | kryterium statusowe i ubezpieczeniowe | uprawnienia uniwersalne |
| 6 | Wskaźnik zastąpienia wysokości płacy przez świadczenia | niski | zróżnicowany | wysoki |
| 7 | Finansowanie świadczeń | głównie budżet | głównie składki ubezpieczeniowe | głównie budżet |
| 8 | Polityka rodzinna | ograniczona, wąski zakres usług wspierających rodzinę | pasywna, wspierająca mężczyznę jako żywiciela rodziny | aktywna, wspierająca równość płci i uczestnictwo kobiet w rynku pracy |
| 9 | Pozycja związków zawodowych | umiarkowana | umiarkowana | silna |
| 10 | Państwo | USA, Wielka Brytania, Australia | Niemcy, Włochy, Francja | Szwecja, Norwegia, Dania |

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Kamiński, 2009, s. 20–25].

Oprócz tych standardowych (według Esping-Andersena) modeli w Unii Europejskiej najślabiej rozwinięte systemy polityki społecznej mają kraje śródziemnomorskie: Grecja, Hiszpania, Portugalia i Włochy. Za M. Ferrerem model ten nazywany jest południowoeuropejskim lub elementarnym.

Model elementarny występuje w krajach, w których polityka społeczna jest najślabiej rozwinięta. Prawa socjalne stanowią częściowo zinstytucjonalizowaną obietnicę, a prawo do pracy i do pomocy bywa realizowane w niewielkim stopniu. W modelu tym głównym podmiotem polityki społecznej nie ma być państwo, ale właśnie rodzina, różne organizacje samych obywateli i wspólnoty lokalne, a także Kościół i organizacje charytatywne.

Innym rozwiązaniem jest niemiecka koncepcja polityki społecznej oparta na modelu motywacyjnym. Model motywacyjny bywa nazywany korporacyjnym i jest charakterystyczny dla idei społecznego liberalizmu. Niekiedy do jego

określenia używa się pojęcia socjalnej gospodarki rynkowej. Dopuszcza się w nim możliwość o wiele szerszej ingerencji państwa w sprawy socjalne niż w modelu marginalnym. Wyznacza się jednak wyraźną granicę tej ingerencji; programy socjalne powinny jak najmniej zakłócać mechanizmy funkcjonowania gospodarki rynkowej i w możliwie największym stopniu sprzyjać rozwojowi gospodarczemu. Zakłada się, że potrzeby ludzkie powinny być zaspokajane przede wszystkim zgodnie z kryterium stażu pracy, zasług i wydajności. Świadczenia przysługują głównie osobom ubezpieczeniowym, a same ubezpieczenia są obowiązkowe i mają powszechny charakter podmiotowy i przedmiotowy (tzn. obejmują zasadniczo wszystkich pracujących obywateli i ich rodziny i wszystkie typowe zdarzenia losowe, których wystąpienie może powodować utratę dochodu lub pojawienie się nowych potrzeb).

Model komunalny, nazywany też wspólnotowym, kładzie nacisk na znaczenie szczebla lokalnego, samostanowienie, ekologię, równość i pokojową koegzystencję wielu różnych kultur. Głównymi podmiotami świadczącymi pomoc powinny być różne organizacje społeczeństwa obywatelskiego opierające się na zasadzie samopomocy i pomocy wzajemnej, a nie instytucje organizujące pomoc ludziom. Szczególną wagę przywiązuje się do rozwiązywania problemów przez społeczności lokalne, przez pomoc wzajemną, z wyłączeniem powiązań między świadczącymi pomoc a korzystającymi z niej.

W państwach Europy Wschodniej i Środkowej realizowany jest model państwowo-kolektywistyczny, nazywany też biurokratyczno-kolektywistycznym. Pojawiają się w nim podobieństwa zarówno do modelu instytucjonalnego, jak i motywacyjnego. Z pierwszym łączy go traktowanie państwa jako głównego podmiotu od realizacji wszystkich świadczeń i usług socjalnych oraz dążenie do powszechności polityki społecznej. Związek z drugim modelem polega na silnym uzależnieniu praw socjalnych od pozycji na rynku pracy oraz rozwiązań ubezpieczeń społecznych.

W dokumentach Komisji Europejskiej można spotkać podział realizowanej polityki społecznej na dwa rodzaje:

1. Model Beveridge'a, w którym występuje długookresowa ochrona socjalna oraz rozbudowany system zabezpieczenia społecznego (wysoki poziom świadczeń). Spotkać go można w północnej części Unii – Szwecja, Finlandia i Dania. Jego fragmenty występują w Austrii, we Francji, w Belgii, Holandii i Luksemburgu.

2. Model Bismarcka eliminuje z kompetencji państwa ubezpieczenia społeczne i zdrowotne. W krajach śródziemnomorskich wynika to z tradycyjnego typu społeczeństwa, w których obowiązek socjalny spoczywa na rodzinie. W Wielkiej Brytanii i Irlandii system zabezpieczenia społecznego opiera się na prywatnych ubezpieczeniach społecznych. Ubezpieczenia te odgrywają też ważną rolę w Niemczech.

W państwach członkowskich Unii Europejskiej najczęściej występują mieszane systemy polityki społecznej, które wzajemnie się przenikają i uzupełniają.

Większa przejrzystość modeli występowała do czasu uchwalenia traktatu amsterdamskiego (1997). Wprowadził on nowe zapisy do unijnej polityki społecznej. Polityka ta realizowana obecnie w państwach członkowskich zawiera elementy wszystkich wskazanych modeli. Narodowe systemy polityki społecznej funkcjonują poważnie w obszarze dwóch lub trzech modeli [Turnowiecki, 2009, s. 78–80].

MOP definiuje zabezpieczenie społeczne, w nawiązaniu do Konwencji nr 102, jako rezultat osiągnięty za pomocą całego szeregu kompleksowych i uwieńczonych powodzeniem przedsięwzięć, zapewniających ochronę ludności (lub dużych grup społecznych) przed niedostatkiem środków materialnych, który w razie braku tych przedsięwzięć mógłby być spowodowany pozbawieniem wynagrodzeń z powodu choroby, bezrobocia, inwalidztwa, starszego wieku, czy śmierci, umożliwiających dostęp do publicznej ochrony zdrowia oraz wspierających finansowo rodziny z małymi dziećmi [International Labour Office, 1970, s. 15].

Tradycyjnie za główny cel systemów zabezpieczenia społecznego uznaje się zagwarantowanie bezpieczeństwa w jego wąskim socjalno-ekonomicznym rozumieniu, a więc – zgodnie z zaproponowaną terminologią – bezpieczeństwa socjalnego. Podejmowane dla realizacji tego celu działania będą więc przede wszystkim skierowane na zmniejszanie i kompensowanie następstw zaistnienia wyżej wymienionych zagrożeń, zaliczanych do grona ryzyk socjalnych. Stąd też ocena konkretnego systemu zabezpieczenia społecznego zależeła będzie głównie od ilości ryzyk, obejmowanych przez ten system, od wysokości stopnia kompensaty utraconego dochodu i od dostępności i jakości usług socjalnych [Książkowski, Magnuszewska-Otulak, Gierszewska, 1998, s. 248–249].

W opracowaniach dotyczących zabezpieczenia społecznego ogół świadczeń systematyzuje się w bloki o większej jednorodności wewnętrznej, określając je mianem elementów zabezpieczenia społecznego. Zazwyczaj wyróżnia się następujące elementy: ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenia na życie i nie na życie, pomoc społeczną, ochronę zdrowia, rehabilitację inwalidów, uzupełniające świadczenia socjalne, świadczenia dla bezrobotnych. Każdy z wymienionych elementów składowych ma swoją specyfikę; obejmuje bardziej jednorodny, niż całość systemu, zbiór zdarzeń i sytuacji tworzących okoliczności i warunki uzasadniające roszczenia lub starania osoby zainteresowanej, kierowane do instytucji realizujących świadczenia przewidziane w danej sytuacji życiowej. Wszystkie elementy składowe, mimo odmienności rodzajowej, łączy jedno wspólne zadanie, które zdecydowało o powstaniu i rozwoju zabezpieczenia społecznego we wszystkich krajach. Chodzi o zapewnienie każdej osobie, każdej zbiorowości, poczucia bezpieczeństwa w bardzo wielu okolicznościach i sytuacjach życiowych, charakteryzujących się tym, że ich wystąpienie, bez względu na to, czy zostało zawinione przez zainteresowanych, czy ma charakter losowy, jest połączone z zagrożeniem materialnych warunków bytu. Może ono być następstwem choroby, kalectwa, bezrobocia, powiększenia rodziny czy też – jak w przypadku naszego kraju – gruntownych przeobrażeń systemu ekonomiczno-społecznego [Pisz, 1998, s. 16–17].

Poziom życiowy członków społeczeństwa może być chroniony za pomocą działań o różnym charakterze. Mówi się w tym kontekście 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 [Księżopolski, Magnuszewska-Otulak, Gierszewska, 1998, s. 249–250; por. Uścińska, 2005, s. 30–32]. Każda ze wspomnianych technik charakteryzuje się określonym zespołem metod i środków w dziedzinie sposobu gromadzenia zasobów materialnych niezbędnych do zaspokojenia potrzeb i zasad rozdysponowania nagromadzonych środków [Jędrasik-Jankowska, 2003, s. 19–20]. Wykorzystanie jednej ze wspomnianych technik determinuje wybór modelu polityki społecznej przyjęty do realizacji przez głównego kreatora polityki społecznej, czyli państwo.

REFORMA SYSTEMU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

Podstawową przyczyną reform podejmowanych w różnych krajach w ostatnich dwóch dekadach XX wieku stały się wysokie wydatki na publiczne systemy i związane z tym trudności budżetowe. Reformy były także konieczne w perspektywie dalszego wzrostu wydatków w rezultacie tendencji demograficznych (starzenia się społeczeństwa) i ekonomicznych (m.in. spowolnienie wzrostu gospodarczego i wzrost bezrobocia) [Żukowski, 2006, s. 15].

Obecny system ubezpieczeń społecznych jest kolejnym z wielu już etapów ewolucji rozwiązań organizacyjnych. Polskie rozwiązania w tym zakresie czerpały w przeszłości zarówno z wzorów niemieckich i anglosaskich (w pierwszej połowie XX w.), jak i z wzorów radzieckich (w drugiej połowie XX w.) i zawsze poddawane były krytyce. Można zresztą zauważyć, że takie same rozwiązania okazywały się lepsze lub gorsze w zależności od czasu i miejsca ich realizacji [Szpor, 2003, s. 44].

Do typologii reform ubezpieczeń społecznych wykorzystać można koncepcję trzech różnych rodzajów zmian w polityce:

- zmiana pierwszego rzędu: zmiana poziomu lub ustawienia podstawowych instrumentów (w świetle doświadczenia i nowej wiedzy), bez zmian ogólnych celów i instrumentów polityki (np. zmiana stopy składek),
- zmiana drugiego rzędu: zmiana instrumentów polityki oraz ich ustawienia (w świetle doświadczenia), bez zmian ogólnych celów (np. zmiana formuły obliczania wysokości świadczeń lub metody waloryzacji),
- zmiana trzeciego rzędu: równoczesna zmiana we wszystkich trzech składnikach polityki: ustawieniu instrumentów, samych instrumentach i hierarchii celów polityki [Hall, 1993, s. 278–279].

Tak często eksponowany podział na strukturalne i parametryczne reformy zakłada, że tylko te pierwsze są „prawdziwym” rozwiązaniem problemów, zwłaszcza finansowych. Tymczasem często to właśnie zmiany parametryczne stanowią podstawowy sposób zapewnienia stabilności finansowej systemu, a zmiany strukturalne raczej obniżają stabilność finansową, zwłaszcza w krótkim i średnim okresie [Żukowski, 2006, s. 139].

Dla wyjaśnienia procesu reform społecznych wykorzystuje się teorię wielu strumieni J.W. Kingdona. Według tej teorii proces formowania zmiany, faza przedlegislacyjna, składa się z trzech niezależnych strumieni: zasad, problemu i polityki. Strumień zasad obejmuje idee i propozycje urzędników, polityków, naukowców, specjalistów. Strumień problemów to informacje o sytuacjach określanych jako problemy. Wreszcie strumień polityki obejmuje nastroje społeczne, kampanie grup nacisku, wyniki wyborów, skład parlamentu, zmiany w administracji i władzach. Żaden z tych strumieni sam nie wystarcza do podjęcia jakiejś kwestii. Jednak w pewnych sytuacjach otwierają się tak zwane okna zmiany, umożliwiające połączenie różnych strumieni [Żukowski, 2006, s. 35–36 za: Kingdon, 1995].

Przed wprowadzeniem w życie reformy ubezpieczeń społecznych wymieniało szereg przesłanek uzasadniających – mniej lub bardziej radykalną – reformę systemu ubezpieczenia (zabezpieczenia) społecznego. Z całą pewnością najbardziej wyeksponowana była ta o konieczności zreformowania systemu zabezpieczenia emerytalnego wobec spodziewanej jego niewydolności finansowej, pogłębiającej się przede wszystkim w wyniku niekorzystnych dla systemu uwarunkowań demograficznych³. Przeprowadzona reforma systemu ubezpieczeń społecznych w 1999 r. jest nadal niedokończona. A jej założenia oparte na twierdzeniu, że nowy system będzie: niepodatny na wpływy polityczne, przejrzysty i zrozumiały dla społeczeństwa, sprawiedliwy, niestety nie sprawdziły się [zob. Wiktorow, 2005, s. 15–17]. Niepodatność na wpływy polityczne jest nadal w sferze marzeń. Dokonane w 2003 r. zmiany, które przywróciły stare zasady podlegania ubezpieczeniu społecznemu służb mundurowych, zmiany (z 2005 r.) przywracające stare zasady w zakresie kryteriów do nabywania prawa do emerytur górniczych i formuł obliczania ich wysokości to sztandarowe przykłady psucia reformy. W tym samym zakresie zaniechanie podjęcia reformy świadczeń rolniczych czy też świadczeń dla sędziów i prokuratorów to argumenty, które są

³ Stosunek liczby osób, na których rzecz są płacone składki do liczby osób, które otrzymują świadczenia emerytalne zmienia się w Polsce zdecydowanie na niekorzyść. Według danych Biura Pełnomocnika Rządu ds. Zabezpieczenia Społecznego w 1998 roku wynosił 2,17, a w 2020 r. osiągnie poziom 1,76. Niekorzystne zmiany demograficzne najbardziej wyraziście obrazuje ustalenie, że w latach 2012–2016 wiek produkcyjny osiągnie niż demograficzny z lat 1992–1996, który będzie musiał „obsłużyć” świadczeniami wyż demograficzny z lat 1952–1956, wchodzący właśnie wtedy w wiek emerytalny. O tej niewspółmiernej „wymianie” pokoleniowej w dużej mierze decyduje także przesuwanie się w górę wieku wejścia na rynek pracy, co jest związane z przedłużaniem się okresu kształcenia i wzrostem tak zwanego wskaźnika skolaryzacji młodzieży w wieku 19–24 lat oraz sytuacja na rynku pracy, którą lepiej ilustruje wyjątkowo niski wskaźnik zatrudnienia niż wysoka stopa bezrobocia.

nie do obalenia. Zrozumiałość i przejrzystość systemu póki co jest nieaktualna. Aby system ubezpieczeń społecznych był taki musi obowiązywać jednolity i prosty system dla wszystkich osób zamieszkujących w naszym kraju. Ponowne wyodrębnienie z systemu określonych grup zawodowych lub ich pominięcie w czasie reformy powoduje, że każdy taki wyjątek zaprzecza przejrzystości i zrozumiałości działania systemu. Ponadto przyjmowane rozwiązania legislacyjne nie są powszechnie zrozumiałe dla większości polskiego społeczeństwa. Aby je rozumieć trzeba mieć dużą wiedzę z tego zakresu, a stosowane sformułowania prawnoubezpieczeniowe powodują, że tylko nieliczni potrafią zrozumieć ten system. Widoczny jest tutaj systematyczny (z wyjątkiem lat 1997–1998) zanik działań służb państwowych w propagowaniu istotnych społecznie problemów systemu. W ciągu kilkunastu ostatnich lat podstawowym sposobem radzenia sobie rządu z zagadnieniami systemu ubezpieczenia społecznego było odsuwanie w czasie decyzji niepopularnych, które mogłyby negatywnie wpłynąć na potencjalny elektorat przy najbliższych wyborach. Sytuacja ta implikuje konieczność dokonywania dalszych zmian/reform systemu ubezpieczenia społecznego. Podejmowane działania winny być ukierunkowane nie tylko na usunięcie wskazanych nieprawidłowości, ale także na wypracowanie jednolitego, prostego (zrozumiałego dla ubezpieczonych) i samofinansującego się systemu. Zmiany te można przeprowadzić w procesie reformy. Należy dążyć do unikania sytuacji, w których zmiany zachodzą w postaci refolucji lub rewolucji⁴. Na szczęście w polskiej rzeczywistości w zakresie zmian w systemie ubezpieczenia społecznego mieliśmy do czynienia z procesem reformy (w 1999 r.) i niestety z procesem refolucji⁵ w 2005 r.

PROPONOWANE ZMIANY W POLSKIM POZAROLNICZYM SYSTEMIE UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

Do teoretycznych rozwiązań problemów finansowych systemów ubezpieczeń społecznych, a zwłaszcza emerytalnych (repartycyjnych) należą: zrówno-

⁴ Dokonywanie zmian w polityce społecznej przebiega w myśl następującego następstwa: reforma, refolucja, rewolucja. Proces reformy przebiega w warunkach spokoju społecznego, w którym obywatele zdają sobie sprawę z konieczności dokonania zmian. W procesie refolucji zmiany wymuszane są przez akcje protestacyjne np. związków zawodowych lub innych grup społecznych. Proces rewolucji jest najbardziej niekorzystnym procesem dokonywania zmian, gdyż wiąże się ze stosowaniem przemocy [zob. Supińska, 2008, s. 85].

⁵ Protest górników przed budynkiem sejmu spowodował zwołanie nadzwyczajnego posiedzenia Sejmu i uchwalenie przywrócenia poprzednich przywilejów branżowych dla tej grupy zawodowej. Było to ostatnie posiedzenie Sejmu RP przed wyborami do parlamentu, które i tak koalicja wówczas rządząca przegrała z kretesem pomimo uwzględnienia wszystkich postulatów protestujących. Dokonane zmiany spowodowały w konsekwencji miliardowe obciążenia dla budżetu państwa jako podmiotu dofinansowującego system ubezpieczeń społecznych na przestrzeni najbliższych kilkadziesiąt lat.

ważenie wpływów i wydatków poprzez podniesienie składek, obniżenie wydatków (bez podnoszenia składek) poprzez zmianę parametrów świadczeń, zwiększenie wpływów poprzez ujednoczenie standardów (likwidacje przywilejów). Zastosowanie pierwszego rozwiązania jest niezwykle trudne ze względu na koszty ekonomiczne i społeczne. Do kosztów ekonomicznych należy podniesienie (przez wzrost składek na ubezpieczenia społeczne) kosztów pracy, czyli zmniejszenie konkurencyjności polskich produktów i usług. Do kosztów społecznych realizacji takiego rozwiązania z pewnością zaliczyć trzeba ewentualny wzrost bezrobocia i zwiększenie liczby osób zatrudnionych nielegalnie. Zastosowanie drugiego rozwiązania to przede wszystkim koszty społeczne (obniżenie standardu utrzymania wielu ubezpieczonych, a nawet ich pauperyzacja). Koszty trzeciego rozwiązania to niezadowolone grupy uprzywilejowanych, które może zaowocować niepokojami społecznymi (strajkami) lub brakiem poparcia politycznego przy najbliższych wyborach dla ugrupowań politycznych realizujących usprawnienie systemu. Jednak w aktualnej sytuacji polskiego systemu ubezpieczeń społecznych (stałe rosnącego i wysokiego deficytu środków na wypłatę należnych świadczeń) niezbędne staje się podjęcie działań z wykorzystaniem chociaż niektórych z przedstawionych powyżej kierunków działań. Na podstawie przedstawionych danych można zaproponować (w celu przedyskutowania i ewentualnego zastosowania) określone kierunki działań zmierzające do naprawy zaistniałej sytuacji.

W polskim systemie emerytalnym wśród emerytur repartycyjnych występowała i nadal występuje ogromna liczba osób uprzywilejowanych⁶. Standardowym przykładem nieuzasadnionych przywilejów kosztem innych ubezpieczonych są górnicy. Zarówno górnicy, jak i pozostali ubezpieczeni opłacają składki w identycznej wysokości od tej samej podstawy wymiaru składki (wysokość ta wynosi 19,52%). Zastosowanie różnych formuł obliczania wysokości świadczenia powoduje, że emerytury górnicze są wyższe od standardowych pomimo opłacania identycznych składek. Powstała różnica (czyli konieczność wypłacania wyższych świadczeń dla górników) musi być finansowana z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (czyli ze składek pozostałych ubezpieczonych) bądź z budżetu państwa (czyli z podatków). Obniżenie wieku emerytalnego dla górników (a praktycznie jego zniesieniu przy zastosowaniu zasady wymaganej minimalnej liczby przepracowanych lat) spowodowało, że emeryt górnik ma potencjalnie znacznie dłuższy okres pobierania emerytury niż pozostali ubezpieczeni. Zastosowanie zasady pokrycia wydatków na świadczenia z wpłaconych wcześniej składek powoduje, że środki na wypłatę emerytur dla górników wy-

⁶ Po zmianie przepisów nadal prawo do świadczeń pomostowych ma ponad 250 tysięcy osób, a nauczyciele pozbawieni uprawnień do wcześniejszych emerytur otrzymali znaczne rekompensaty w formie przywilejów nienależnych innym ubezpieczonym i sprzecznych ze standardami ubezpieczeniowymi.

czepią się znacznie wcześniej niż w przypadku innych ubezpieczonych. Powstały niedobór (czyli konieczność wypłacania świadczeń dla górników w okresie dłuższym niż standardowy) musi być również finansowana z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (czyli ze składek pozostałych ubezpieczonych) bądź z budżetu państwa (czyli z podatków). Przeznaczanie środków pochodzących z podatków na dopłaty do wypłat emerytur zwiększa deficyt budżetowy oraz zmniejsza możliwość budżetu państwa w zakresie inwestowania w gospodarce.

Niezbędna staje się także konieczność stopniowego wydłużania wieku emerytalnego (ze względu na coraz dłuższe trwanie życia). Takie rozwiązanie najłatwiej można wprowadzić poprzez jego rozłożenie w czasie wraz ze stopniowym zrównaniem tego wieku dla obu płci. Zróżnicowanie wieku emerytalnego jest sprzeczne z Konstytucją (brak równouprawnienia ze względu na płeć) i skutkuje (co paradoksalne z punktu widzenia społecznego) mniejszymi świadczeniami emerytalnymi dla kobiet w nowym systemie emerytalnym, który kalkuluje świadczenie według systemu NDC. Proces wydłużania wieku emerytalnego staje się koniecznością ze względu na wzrost liczby osób starszych w Polsce i zmniejszenie się liczby osób podejmujących zatrudnienie (zmniejszenie liczby osób opłacających składki w systemie repartycyjnym).

Funkcjonowanie emerytur kapitałowych obwarowane jest wieloma zastrzeżeniami, niektóre z nich utrudniają pomnażanie środków finansowych. Zastrzeżenia te powstały po to, aby zagwarantować bezpieczne inwestowanie tych środków, ale uniemożliwianie lub znaczne ograniczanie inwestowania tych środków zagranicą znacznie obniża efektywność ich inwestowania. Należałoby umożliwić takie inwestowanie np. na rynkach finansowych Unii Europejskiej w określonych proporcjach. Ponadto podstawowym problemem funkcjonowania Otwartych Funduszy Emerytalnych jest brak konkurencji między nimi objawiający się „zmową” co do wysokości pobieranych składek oraz wysokości prowizji od zarządzanych środków. Brak tego elementu winien być lepiej kontrolowany i obłożony sankcjami za niestosowanie się w tym zakresie. Kolejnym elementem wymagającym korekty jest akwizycja (zatrudnianie armii pośredników ubezpieczeniowych przy obowiązkowym uczestnictwie w systemie oraz tworzenie kolejnych „bytów” w systemie poprzez utworzenie w niedalekiej przyszłości zakładów emerytalnych, których zadaniem będzie wypłata emerytur z II filara. Powstanie tych zakładów obciąży w całości potencjalnych emerytów. Słuszne wydaje się powierzenie wypłaty (ale tylko wypłaty) emerytur z II filara emerytalnego instytucji, która zajmuje się wypłatą świadczeń emerytalnych z systemu repartycyjnego za znacznie mniejsze opłaty niż przewidziane w przepisach dla zakładów emerytalnych. Rozwiązanie to znacznie obniży koszty przekazywania tych świadczeń, szczególnie że istnieje już rozbudowana sieć placówek wypłacających emerytury z I filara. Wysokość tych kosztów winna być określona ustawowo, a działalność w tym zakresie dobrze monitorowana. Koniecznością chwili jest obniżenie wysokości pobieranych składek przez Otwarte Fundusze Emerytalne

i wysokości prowizji od zarządzania aktywami OFE. Proponowane rozwiązania rządowe są chwilowe i prawdopodobnie (zdaniem autora) niewystarczające z punktu widzenia ich skali i skutków dla potencjalnych świadczeniobiorców.

W polskim systemie emerytalnym (trójfilarowym) niezbędne jest zwiększenie środków motywujących do udziału w III filarze. Aktualne rozwiązania organizacyjno-prawne i podatkowe w żadnym przypadku nie spowodują zwiększenia liczby osób korzystających z tego filara. Podstawowym problemem jest zbyt duża pauperyzacja społeczeństwa będąca skutkiem przemian ustrojowych. Porównując wysokość osiąganych wynagrodzeń w stosunku do zarobków w innych krajach jednoznacznie stwierdzić można, że osoby ubezpieczone w polskim systemie emerytalnym nie stać na dobrowolne ubezpieczenie emerytalne. Liczba osób korzystających z tego rozwiązania jest tego jednoznacznym potwierdzeniem. Aby to zmienić należałoby zaproponować inne rozwiązania, np. zachęty podatkowe, które obniżałyby aktualne wysokości ściąganych podatków, ale zmniejszałyby w przyszłości wysokość wydatków budżetowych na pomoc społeczną.

Polski system rentowy wymaga radykalnej zmiany sposobu kalkulacji wysokości świadczeń. W obecnym systemie DB, świadczenie jest uzależnione od wysokości opłacanych składek i wysokości osiąganych dochodów, ale dodatkowo jeszcze wszyscy otrzymują do świadczenia część socjalną. Uwzględniając liczne nieprawidłowości w przyznawaniu świadczeń wiele osób otrzymuje świadczenia bezpodstawnie. Niezbędna jest zmiana formuły obliczania wysokości świadczeń rentowych z formuły ze zdefiniowanym świadczeniem na formułę ze zdefiniowaną składką. W przypadku wyliczenia niższej wysokości świadczenia świadczeniobiorca otrzymywałby zasiłek socjalny wyrównujący taką różnicę. Środki na to świadczenie socjalne pochodziłyby ze środków osób, które nie korzystały ze świadczeń (osób zmarłych) lub ewentualnie z pomocy społecznej.

Świadczenia rentowe rodzinne winny być skalkulowane inaczej (zbyt wysoka zależność procentowa dla uprawnionych) oraz zbyt szeroka liczba uprawnionych (np. rodzice, małżonkowie w wieku 45 lat) to podstawowy zakres zmian.

Zasadnym rozwiązaniem (motywującym do nienadużywania uprawnień) byłoby wprowadzenie pierwszego lub 2 albo nawet 3 pierwszych dni niezdolności do pracy niezależnie od długości zwolnienia lekarskiego jako nieuprawnionych do jakiegokolwiek świadczenia bez względu na liczbę dni niezdolności do pracy. Ponoszenie przez ubezpieczonych kosztów tej absencji wraz ze zmienną stopą procentową składek na to ubezpieczenie znacznie zmniejszyłoby nie tylko koszty finansowania tych świadczeń przez system ubezpieczenia społecznego i pracodawców, ale i odpowiedzialność ubezpieczonych za funkcjonowanie tego systemu. Zakładając wyższą liczbę dni nieuwzględnianych do wypłaty świadczenia wysokość zmniejszenia wydatków ze wskazanych źródeł uległaby zwiększeniu proporcjonalnie do liczby dni.

W systemie świadczeń chorobowych nadużywane są zwolnienia lekarskie, a wysokość świadczeń kalkulowana według zasad systemu DB powoduje

że ubezpieczonym często „opłaca się” chorować. Dlatego zasadne byłoby przyjęcie niższej wysokości % świadczenia chorobowego lub zastąpienie jej dzienną stawką kwotową z określeniem jej maksymalnego poziomu. Wprowadzenie dziennej składki mobilizowałoby ubezpieczonych do zawierania dodatkowych ubezpieczeń chorobowych i nienadużywania zwolnień lekarskich. Innym sposobem walki z nadużyciami w zakresie zasiłków chorobowych mogłoby być stopniowe zmniejszanie parametru wysokości świadczenia w zależności od czasu choroby.

Kolejnym zagadnieniem wymagającym korekty jest zaliczenie okresu ciąży do okresu chorobowego i przyznanie 100% wysokości świadczenia. Rozwiązanie to powoduje, że większość kobiet w ciąży nie pracuje, bo im to się nie opłaca. Dotychczasowe rozwiązanie jest rozwiązaniem typowym dla rozwiązań z zakresu polityki społecznej, a nie ubezpieczeń społecznych. Wątpliwości budzi też przyznawanie zasiłków macierzyńskich tylko osobom opłacającym ubezpieczenie chorobowe obowiązkowo. Poza systemem pozostają wówczas kobiety prowadzące działalność gospodarczą.

Kolejnym elementem systemu wymagającym zmian jest wypłata zasiłków opiekuńczych. Winna też być określona jednakowa dla wszystkich wysokość świadczenia. Uzasadnione byłoby również utworzenie obowiązkowego ubezpieczenia pielęgnacyjnego, z którego wypłacane byłyby świadczenia w razie niedołęstwa. Aby nie zwiększać obciążeń finansowych ubezpieczonych cała składka winna być zrekompensovana poprzez zmniejszenie wysokości podatków. Takie rozwiązanie przeniosłoby obowiązek zapewniania pomocy osobom niedołężnym z państwa na ubezpieczonych, którzy korzystaliby w przyszłości z tego typu świadczeń.

ZAKOŃCZENIE

Przedstawione w niniejszym opracowaniu propozycje kierunków zmian w pozarolniczym systemie ubezpieczeń społecznych w Polsce mają służyć wskazaniu możliwości dokonywania zmian i korekt ukierunkowanych na zrównoważenie składek i wypłacanych świadczeń tak, by system ten był samowystarczalny. Zaproponowane rozwiązania nie są jedynymi, jakie można w tym systemie zrealizować, jednak – zdaniem autora – wskazane powyżej rozwiązania winny być wprowadzone w pierwszej kolejności i stanowić podstawę kolejnych korekt (ich zakres został przedstawiony pokrótce poniżej). Trzeba jednak zdawać sobie sprawę, że funkcjonowanie systemu ubezpieczeń społecznych jako elementu zabezpieczenia społecznego uzależnione jest od wielu czynników. Do czynników determinujących funkcjonowanie systemu emerytalnego należą czynniki demograficzne (starzenie się społeczeństwa, tzw. dzietność). Im starsze społeczeństwo tym dłużej trzeba wypłacać świadczenia i mniej osób opłaca składki. Publiczne systemy emerytalne oparte na regule repartycji borykają się z tzw. efektem Ponziego (pośrednio można to wytłumaczyć regułą: że

wraz ze zmniejszeniem liczby płacących składki zmniejsza się wydolność finansowa systemu). Prognozy demograficzne są nieubłagane, zarówno w Polsce, jak i w innych krajach europejskich zwiększa się liczba osób starych i zmniejsza się liczba urodzeń. Rozwiązaniem problemów finansowania systemu jest w takiej sytuacji albo zwiększanie składek (niekorzystne z punktu widzenia wzrostu kosztów pracy i ewentualnego zmniejszenia wzrostu PKB) albo szukanie możliwości usprawnienia systemu poprzez zmiany systemowe i parametryczne.

W systemie rentowym czynnikami decydującymi o jego wydolności finansowej są orzekanie o niezdolności do pracy (inwalidztwie) i zdrowotność społeczeństwa. Niewydolny system orzekania jest w Polsce podstawowym zagadnieniem wymagającym korekt. Stan zdrowia społeczeństwa budzi wątpliwości (z punktu widzenia liczby świadczeniobiorców w polskim systemie) nie tylko co do jego ogólnej kondycji, ale także co do stosowanych procedur przy przyznawaniu świadczeń. W systemie chorobowym czynnikami decydującymi o funkcjonowaniu tego systemu jest absencja chorobowa. Tutaj także wątpliwości budzą stosowane rozwiązania systemowe i proceduralne. Najmniej wątpliwości budzi system wypadkowy skonstruowany według standardów pochodzących z zakresu ubezpieczeń gospodarczych (indywidualizacja ryzyka i powiązanie go z wysokością składek).

Perspektywy funkcjonowania stosowanych aktualnie w Polsce rozwiązań z zakresu ubezpieczeń społecznych są alarmujące. Dlatego konieczne są działania strategiczne (z zakresu kreowania polityki społecznej), jak i taktyczne (reformy rozwiązań systemowych i parametrycznych) w tym zakresie. Kreowanie tych zmian nie jest jednak proste, ponieważ wiąże się to z ograniczaniem przywilejów socjalnych. Ograniczanie przywilejów z reguły negatywnie kończy się dla decydentów (partii politycznych tworzących rząd). Dlatego też konieczność dalszego reformowania systemu ubezpieczeń społecznych winna być podjęta na forum publicznym i dyskutowana nie tylko w gronie specjalistów, ale także mediów i organizacji społecznych. Model funkcjonującego systemu ubezpieczeń społecznych jako narzędzia polityki społecznej winien być kompromisem pomiędzy oczekiwaniami ekonomistów (specjalistów od polityki społecznej i finansów publicznych) i obywateli, tworzonym przy współdziałaniu prawników. Kreatorem takiego kompromisu staje się zawsze aktualnie wybrany rząd i od jego działań w znacznym stopniu zależy szybkość i jakość tworzonego prawa z zakresu ubezpieczeń społecznych.

LITERATURA

- Auleytner J., Głębicka K., 2000, *Polityka społeczna pomiędzy opiekuńczością a pomocnością*, Warszawa.
- Furniss N., Milton T., 1977, *The Case for the Welfare State*, Blomington.

- Hall P.A., 1993, *Policy Paradigms, Social Learning and the State*, Comparative Politics nr 25.
- International Labour Office, 1970, *Introduction to Social Security*, Geneva.
- Jędrasik-Jankowska I., 2003, *Ubezpieczenie społeczne*, t. 1, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa.
- Kamiński S., 2009, *Koncepcje modeli polityki społecznej* [w:] *Wymiary polityki społecznej*, red. O. Kowalczyk, S. Kamiński, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Kowalczyk O., 2009, *Instrumentarium polityki społecznej* [w:] *Wymiary polityki społecznej*, red. O. Kowalczyk, S. Kamiński, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Kingdon J.W., 1995, *Agenda, Alternatives and Public Policies*, Harper-Collins, New York.
- Księżopolski M., 1999, *Polityka społeczna, wybrane problemy porównań międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk” Sp. Zoo, Katowice.
- Księżopolski M., Magnuszewska-Otulak G., Gierszewska R., 1998, *Zabezpieczenie społeczne* [w:] *Polityka społeczna*, red. A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Księżopolski, BPS, Wydawnictwo „Śląsk”, Katowice.
- Kurzynowski J., 2002, *Polityka społeczna-podstawowe pojęcia i zakres* [w:] *Polityka społeczna*, red. J. Kurzynowski, Warszawa.
- Orczyk J., 2005, *Polityka społeczna, Uwarunkowania i cele*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań.
- Polak M., 2009, *Zasady i instrumenty polityki społecznej* [w:] *Wprowadzenie do polityki społecznej*, red. R. Gabryszak, D. Magierka, Difin, Warszawa.
- Pisz Z., 1998, *Zabezpieczenie społeczne*, Wydawnictwo Akademii ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław.
- Supińska J., 2008, *Style i instrumenty polityki społecznej* [w:] *Polityka społeczna*, red. G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Spytek-Bandurska G., 2008, *Sektory, podmioty, poziomy i organizacja polityki społecznej* [w:] *Polityka społeczna*, red. G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Szpor G., 2003, *System ubezpieczeń społecznych – zagadnienia podstawowe*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa.
- Szumlicz T., 2006, *Ubezpieczenie społeczne, teoria dla praktyki*, Oficyna Wydawnicza Brandta, Bydgoszcz–Warszawa.
- Turnowiecki W., 2009, *Modele polityki społecznej* [w:] *Wprowadzenie do polityki społecznej*, red. R. Gabryszak, D. Magierka, Diun, Warszawa.
- Wiktorow A., 2005, *Przyszłość systemu emerytalnego w Polsce*, „Polityka Społeczna” nr 3.
- Uścińska G., 2005, *Świadczenia z zabezpieczenia społecznego w regulacjach międzynarodowych i polskich. Studium porównawcze*. Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.
- Żukowski M., 2006, *Reformy emerytalne w Europie*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań.

Streszczenie

W artykule zaprezentowano modele polityki społecznej w Unii Europejskiej oraz narzędzia stosowane w realizacji tych modeli. Ponadto opracowanie zawiera zadania z zakresu zabezpieczenia społecznego realizowane po transformacji systemowej w 1989 r. W artykule przedstawiona została diagnoza efektywności reformy systemu ubezpieczeń społecznych w 1999 r. Publikacja zawiera propozycje kolejnych zmian w polskim systemie ubezpieczeń społecznych.

Perspectives of the Non-Agricultural Insurance System Development in National Insurance System as a Tool of Social Politics in Poland*Summary*

The models of the social politics in European Union and instruments applied in the realization of these models were presented in the report. The report moreover contains tasks from the range of the social protection realized after the system transformation in 1989 r. Diagnosis of efficiency of reform of system of national insurance schemes in 1999 r. was introduced in the report. The paper he contains the proposals of next changes in the Polish system of national insurance schemes.