

GERTRUDA UŚCIŃSKA
Uniwersytet Warszawski (Komitet Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN)
ORCID: 0000-0001-7379-5156
e-mail: g.uscinska@uw.edu.pl

WSPÓŁCZESNE WYZWANIA DLA POLITYKI SPOŁECZNEJ - ZWŁASZCZA OBSZARU ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO (wybrane problemy)

Referat na II konferencję Ewolucja Nauk Ekonomicznych pt.
EKONOMIA A PANDEMIA COVID-19
– POTRZEBA BIEŻĄCYCH DOSTOSOWAŃ CZY ZMIANY PARADYGMATU?

Streszczenie

Obecne stulecie, z powodu nakładania się na siebie wielu kryzysów, a zwłaszcza kryzysu ekonomiczno-finansowego, migracyjnego, uchodźczego, klimatycznego, pandemii COVID-19 i niekorzystnych skutków starzenia się ludności, nazywane jest *okresem polikryzysu*. Kryzysy mają kapitalny wpływ na życie gospodarcze, ale zmieniają też obszar objęty polityką społeczną, rodząc szczególne wyzwania dla zabezpieczenia społecznego.

W artykule ukazano wybrane skutki kryzysów istotne dla bezpieczeństwa socjalnego obywateli, a szczególnie dla kondycji systemu ubezpieczeń emerytalnych, dla zabezpieczenia społecznego pracujących w nietypowych formach pracy, dla wsparcia osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji, dla sytuacji uchodźców wojennych z Ukrainy.

Na przykładzie działań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych pokazano pożądane kierunki ewolucji organizacji, które warunkują efektywność i skuteczność funkcjonowania instytucji publicznych w warunkach zarządzania kryzysowego.

Słowa kluczowe: ZUS, emerytury, starzenie się ludności, niesamodzielność, uchodźcy z Ukrainy,

Abstract

Due to the overlapping of many crises – economic and financial crises, increase in migration, mass influx of refugees, climate change, COVID-19 pandemic) and the adverse effects of the population aging, the current century is called *a polycrisis period*. Crises have a great impact on economic life, but they also change the area covered by social policy, giving rise to particular challenges for social security.

The article analyses selected effects of these crises, which are important for the social security of citizens, in particular for the condition of the old-age pension insurance, the social security for persons performing new forms of work, the support for persons unable to function independently, and the situation of refugees from Ukraine.

On the example of the activities of the (Polish) Social Insurance Institution, the article describes desired directions of the organisational evolution, which determine the efficiency and effectiveness of the functioning of public institutions in crisis management mode.

Keywords: Social Insurance Institution, old-age pensions, population ageing, dependency, Ukrainian refugees

WPROWADZENIE

Obecne stulecie – jak obserwujemy dotychczas - jest okresem nakładających się kryzysów o różnym charakterze, przesłankach i konsekwencjach. Badacze i analitycy piszą o *okresie polikryzysu*, wskazując na coraz wyraźniejsze związki między narastającym kryzysem ekonomiczno-finansowym (niektórzy jego początek sytuują już w kryzysie energetycznym lat 70 minionego stulecia – Tooze, 2021), kryzysem klimatycznym, demograficznym i powiązanim z nim kryzysem migracyjnym, kryzysem związanym z pandemią koronawirusa i ostatnim, „najmłodszym” w tym niebezpiecznie układzie naczyń połączonych – kryzysem wojennym (mającym także aspekt demograficzny - dotyczący uchodźców) wynikłym na skutek wojny w Ukrainie i jej globalnych konsekwencji [Mączyńska, 2022]. Każdy z tych kryzysów, a tym bardziej wzajemna multiplikacja siły i zakresu ich oddziaływania w jednym czasie, istotnie wpływa zarówno na procesy gospodarcze, jak i społeczne. I chociaż dla zagadnień objętych polityką społeczną najistotniejsze bezpośrednie konsekwencje przynoszą przemiany demograficzne¹, to także skutki pozostałych kryzysów są wyraźnie zauważalne w życiu społecznym. Wskazuje na to m.in. Tooze [2021], który analizując szerokie konsekwencje COVID19, mocno akcentuje znaczenie skutków społecznych pandemii, zwracając uwagę na nierówny (tu: niesprawiedliwy) podział kosztów kryzysów (koszty społeczne - korzyści prywatne) i na spowodowane nim zagrożenia. Szczególnie ostro dotyczą one najsłabszych (defaworyzowanych) grup ludności. Do nich adresowane są działania realizowane przez państwo w ramach zabezpieczenia społecznego, stanowiące wsparcie w sytuacji zaistnienia określonego ryzyka socjalnego [Uścińska 2021].

Kolejne kryzysy znacząco wzmocniły prawdopodobieństwo zaistnienia nie tylko ryzyka choroby, ale też ryzyka niezdolności do pracy lub śmierci żywiciela, bezrobocia, starości czy nagłych niezbędnych wydatków². Dotknęły też osób doświadczających bezpośrednio i pośrednio nowego ryzyka społecznego, które niepokojąco narasta, stając się pilną kwestią społeczną: ryzyka niesamodzielności. Tylko przez dwa lata (2020-21) kryzys COVID19 zniweczył ponad dwudziestoletnie rezultaty działań ONZ na rzecz ograniczania ubóstwa, w tym ubóstwa skrajnego. Na świecie 119-124 milionów ludzi zostało

¹ Środowisko demografów wskazuje, że nie powinno mówić się o kryzysie w przypadku obserwowanych zmian demograficznych powodujących starzenie się społeczeństw/populacji, gdyż procesy przemian w tym zakresie nie spełniają kryteriów definicji kryzysu, a przede wszystkim są przewidywalne, cykliczne i mają łagodny (tj. nie gwałtowny) przebieg. Zob. Mathews G. [1987].

² Wykaz ryzyk socjalnych stanowiących podstawę do objęcia doświadczających ich osób wsparciem z systemu zabezpieczenia społecznego wskazany został w Zaleceniach nr 67 i 69 Międzynarodowej Organizacji Pracy z 1944 r. oraz w Konwencji nr 102 MOP z 1952 r.

zepchniętych z powrotem w sferę ubóstwa i głodu. Zniknęło także 255 milionów pełnoetatowych miejsc pracy. Zdaniem przedstawicieli ONZ *pandemia zatrzymała lub odwróciła lata, a nawet dziesięciolecia postępu w rozwoju* [ONZ, 2021]. W przypadku Polski, która na tle innych krajów świata z kryzysu pandemii koronawirusa wyszła obronną ręką, pogłębiły się jednak także nierówności dochodowe, dotkliwie i niepokojąco zaznaczyły się ograniczenia w dostępie do podstawowych usług medycznych, nasiliły się zjawiska dyskryminacji w dostępie do usług społecznych i rynku pracy. Wśród „przeegranych” (nie tylko kryzysu spowodowanego pandemią) dużą część stanowią osoby młode. To bardzo zły prognostyk dla sytuacji społeczno-gospodarczej naszego kraju.

Każdy z wymienionych na wstępie współczesnych kryzysów zrodził lub wzmocnił wyzwania, jakie stoją przed polityką społeczną i życiem społecznym, wskazując szeroko rozumianym *policymakers*, że potrzebna jest nie tylko ocena i refleksja, ale też konkretne, szybkie działania stanowiące odpowiedź na te problemy [Uścińska, 2021a].

W tekście odniesiono się do wybranych wyzwań, jakie aktualnie w Polsce stoją przed zabezpieczeniem społecznym, jako obszarem polityki społecznej, który zyskuje szczególne znaczenie w sytuacjach kryzysowych. W tym kontekście podjęto zagadnienia dotyczące skutków zmian demograficznych dla bezpieczeństwa emerytalnego obywateli. Wskazano też na związki między sytuacją na rynku pracy, kształtująca się m.in. pod wpływem ruchów migracyjnych i kryzysu finansowego, a bezpieczeństwem socjalnym pracujących. Zwrócono uwagę na nasilające się skutki nowego ryzyka socjalnego, jakim jest niesamodzielność. Natomiast na przykładzie działań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych pokazano podstawowe cechy i pożądane kierunki ewolucji organizacji, które warunkują efektywność i skuteczność funkcjonowania instytucji publicznych w warunkach zarządzania kryzysowego.

I. WYZWANIA DEMOGRAFICZNE A ZABEZPIECZENIE SPOŁECZNE

Rosnący udział seniorów wśród ogółu ludności to nie tylko zjawisko dotyczące Polski. W Polsce jednak proces starzenia się populacji przebiega w tempie szybszym niż w większości innych państw europejskich. Chociaż nie można zapominać o różnorodnym i cennym potencjale, jaki tkwi w pokoleniu seniorów, to jednak starzenie się ludności niesie także specyficzne obciążenia zarówno dla polityki ekonomicznej, jak i polityki społecznej.

Zgodnie z kryterium ONZ, za starą uznaje się populację, w której udział ludności w wieku 65 lat i więcej przekracza 7%. Zgodnie ze zweryfikowaną prognozą demograficzną

GUS [GUS, 2014], w Polsce udział populacji w wieku 65 lat wzrośnie z 18,9% w 2020 r. do 32,7% w 2050 r. Co istotne, od 2025 r. znacząco wzrośnie także odsetek 80-latków (tzw. sędziwych starszych): z 20,5% do 31,9% w 2050 r. Wiek ten osiągną bowiem osoby urodzone w okresie powojennego wyżu demograficznego. Tak wysoki udział w społeczeństwie najstarszych seniorów oznacza, że doświadczamy tzw. podwójnego starzenia się ludności. To zaś stanowi dodatkowe poważne wyzwanie dla polityki społecznej (i nie tylko).

1. Zmiany demograficzne a kondycja funduszu emerytalnego

Niski przyrost naturalny i starzenie się ludności to procesy, które niekorzystnie kształtują wskaźniki obciążenia ludności w wieku produkcyjnym generacjami w wieku przed- i poprodukcyjnym³. Oznacza to, że coraz mniej liczne roczniki osób w wieku 18-60/65 lat będą m.in. ponosić – finansując je ze swoich składek i podatków - koszty funkcjonowania systemu zabezpieczenia społecznego, który będzie coraz bardziej obciążany rosnącymi populacjami niepracujących; zwłaszcza osób starszych.

Z najnowszej prognozy wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wynika, iż w latach 2023–2027 fundusz ten pozostanie deficytowy⁴, co oznacza konieczność dalszego zasilania go z pozaskładkowych źródeł (m.in. dotacją z budżetu państwa). Wydolność FUS, czyli stopień pokrycia wydatków funduszu ze składek na ubezpieczenia społeczne, spadnie z 82% w 2023 r. do 76% w 2027 r. Wynika to ze zmniejszania się liczby osób ubezpieczonych (o 257 tys. w latach 2023–2027) oraz wzrostu liczby świadczeniobiorców (np. wzrost o 151 tys. emerytów i rencistów w horyzoncie prognozy).

ZUS opracował prognozę FUS i poszczególnych tworzących go funduszy w trzech wariantach, zależnych m.in. od wieku emerytalnego, stopy bezrobocia, liczby ubezpieczonych i in. Według tych prognoz do 2060 r. fundusz emerytalny ma ujemne saldo roczne; bieżące wpływy (ze składek i z tzw. „suwaka bezpieczeństwa”) nie pokrywają prognozowanych wydatków na finansowane z niego emerytury [ZUS, 2016]. Deficyt funduszu emerytalnego wynika z ogromnych zobowiązań zaciągniętych przez

³ Wartość indeksu wyznaczanego na podstawie liczby osób z tych dwóch skrajnych grup wieku w stosunku do liczby osób w wieku produkcyjnym. Obciążenie osobami w wieku 0-17 lat do 2025 r. ustabilizuje się na poziomie 28 osób na 100 pracujących, a następnie nieco się obniży (do 24), aby w ostatniej dekadzie dojść do 26 osób. Inaczej zmieniać się będzie obciążenie osobami w wieku emerytalnym: obciążenie osób w wieku produkcyjnym tą subpopulacją będzie się zwiększało z 32 osób w 2025 r. do 52 w 2050 r. [GUS, 2014, s.150 i nast.].

⁴ Polska nie jest wyjątkiem, bowiem większość krajów Unii Europejskiej utrzymuje deficyty systemów ubezpieczeń społecznych w ramach składkowo-podatkowego finansowania tych systemów. Procesy demograficzne, poprzez swój silny, bezpośredni wpływ na liczbę emerytów i ubezpieczonych, oddziałują istotnie na sytuację finansową funduszu emerytalnego.

stary system emerytalny, obowiązujący do 1998 r., których pokolenie pracujące nie jest w stanie, ani nie powinno, finansować wyłącznie ze składki na ubezpieczenie emerytalne. Obecnie ok. 40% emerytów ma świadczenie ze starego systemu. Do tego wciąż 99% świadczeń z nowego systemu jest przyznawanych z uwzględnieniem tzw. kapitału początkowego. Jest on przejawem starego systemu; odwzorowuje uprawnienia emerytalne nabyte za opłacenie składek przed 1999 r. Jeszcze przez około 20 lat znaczny będzie kwotowy udział kapitału początkowego w kapitale emerytalnym ogółem roczników wchodzących w wiek emerytalny. Obecnie odpowiada on za 60% uprawnień zapisanych na kontach w ZUS tych roczników osób, a po 2039 r. jego udział spadnie poniżej 10%. W perspektywie prognozy stopień pokrycia wydatków funduszu emerytalnego ze składek spadnie z 71% do 65%, co rodzi konieczność uzupełnienia deficytu ze środków budżetu państwa.

Prognoza wieloletnia przygotowana przez ZUS ujawnia jednak znaczną odporność systemu emerytalnego na finansowe skutki zmian demograficznych. W wariantcie podstawowym prognozy ZUS deficyt roczny funduszu emerytalnego rośnie z poziomu 2,2% PKB w 2023 r. do 2,9% w latach 2025–2030, po czym maleje do poziomu 0,7% w 2080 r.. Również wydolność funduszu, czyli stopień pokrycia wydatków ze składek, spadnie z 71% w 2023 r. do 65% w latach 2026–2029, a następnie wzrośnie do 88% w 2080 r.⁵ W wariantcie optymistycznym prognozy spodziewana jest nawet nadwyżka funduszu emerytalnego od 2067 r.

O znacznej odporności funduszu emerytalnego na demografię świadczy to, że jego saldo w 2080 r. jest wyższe niż w 2023 r. mimo prognozowanych niekorzystnych zmian w strukturze ludności, które będą skutkować wzrostem współczynnika obciążenia ekonomicznego generacji w wieku produkcyjnym oraz współczynnika systemowego, czyli liczby emerytów odniesionej do liczby ubezpieczonych (wzrośnie z 0,4 w 2023 r. do 0,84 w 2080 r.).

Poprawa wydolności funduszu emerytalnego w warunkach zmian demograficznych odbywa się kosztem obniżenia stopy zastąpienia, czyli relacji przeciętnej emerytury do przeciętnego wynagrodzenia (54% w 2019 r., prognozowane 25% w 2060 r.). Aby temu

⁵ Poglębianie się deficytu w pierwszych latach prognozy wynika z pobierania emerytur przez osoby z wyżu demograficznego lat powojennych. W latach 30. XXI w. deficyt spadnie dzięki przechodzeniu na emeryturę osób z niżu lat 60. XX w. W latach 40. XXI w. trend ulegnie spowolnieniu z uwagi na pobieranie emerytury przez osoby z wyżu lat 80. XX w. Później jednak przyspieszy dzięki przechodzeniu na emeryturę osób z niżu przełomu wieków oraz wymieranie osób z wyżu lat 80. XX w.

przeciwdziałać, trzeba wspierać wydłużanie aktywności zawodowej pracujących i późniejsze przechodzenie na emeryturę oraz dodatkowe oszczędzanie na okres starości.

2. Wysokość świadczeń emerytalnych i ich determinanty

Wraz z procesem starzenia się ludności wzrasta liczba osób, którym corocznie przyznawane są emerytury. W 2016 r. tylko z ZUS wypłacanych było (średniomiesięcznie) 5 mln 079 tys. tego rodzaju świadczeń, podczas gdy we wrześniu 2022 r. – 6 mln 084 tys. Oprócz tego, że rośnie liczba wypłat (a więc i łączna kwota wydatków z funduszu emerytalnego, która jest na nie przeznaczana⁶), wydłuża się – generalnie - przeciętne trwania życia⁷, co razem z wczesnym przechodzeniem na emeryturę (niski wiek emerytalny i przechodzenie na emeryturę przez większość uprawnionych bezpośrednio po uzyskaniu tych uprawnień) powoduje, że wydłuża się też przeciętny okres pobierania świadczeń⁸. Z tego powodu także rosną wypłaty z funduszu emerytalnego. Pozytywny jest więc fakt, że przeciętny wiek osób, którym przyznawane są emerytury, w porównaniu z latami wcześniejszymi, stopniowo ulega jednak podwyższeniu. W 2016 r. było to 61,6 r. (odpowiednio: 62,8 w przypadku mężczyzn i 60,7 w przypadku kobiet), a w 2021 r. 62,4 roku (odpowiednio: 64,8 r. i 60,6 r.) [ZUS, 2021, s. 32]. Ponieważ w polskim systemie emerytalnym dłuższy okres pracy i opłacania składek ma kapitalne znaczenie dla wysokości przyznanego świadczenia, jest to zmian bardzo istotna. Pozytywnym trendem jest też rosnąca liczba osób, które mimo nabycia prawa do emerytury nadal pracują. W grudniu 2021 r. pracę zarobkową kontynuowało 812,9 tys. osób mających prawo do emerytury, spośród których 527,1 tys. nie skorzystało jeszcze z uprawnień i nie przeszło na emeryturę.

Polacy i Polki korzystają z prawa do przejścia na emeryturę coraz później, ale w przypadku mężczyzn wciąż przeciętnie w wieku niższym niż ustawowy wiek emerytalny⁹. Tymczasem, odraczając decyzję o przejściu na emeryturę o rok można było w ostatnich latach zyskać nawet 10–15% wysokości przyznanego świadczenia⁸. Wpływają na to dodatkowe składki z tytułu dalszego zarobkowania, kolejne coroczne waloryzacje składek

⁶ W 2016 r. było to 131 080 843,1 tys. zł, natomiast w 2021 r. - 190 206 862,7 tys. zł.

⁷ Trend ten zahamowała pandemia COVID19, ale skrócenie przeciętnego trwania życia powoduje, że nowo przyznawane emerytury są wyższe.

⁸ W 2016 r. 80%, a w 2021 r. 60% populacji odchodziło na emeryturę natychmiast po ukończeniu wieku emerytalnego. Kolejne 25% robi to w ciągu 11 miesięcy po nabyciu uprawnień, a 15% odkłada decyzję na rok lub dłużej (dane Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuarialnych ZUS).

⁹ Średni wiek osób, którym w 2021 r. przyznano emeryturę wynosił 62,4 roku, w tym w przypadku mężczyzn 64,8, a kobiet - 60,6 roku. [GUS, 2014, s. 32].

na indywidualnych kontach emerytalnych, a w okresie pandemii także krótsze średnie dalsze trwanie życia, przyjmowane do obliczeń wysokości przyznawanej emerytury.

W warunkach wysokiej inflacji i załamania gospodarczego pojawiają się opinie, że waloryzacja emerytur i rent jest narzędziem destabilizującym finanse publiczne i powinna zostać zawieszona lub jej wskaźnik powinien zostać zdecydowanie obniżony. Prawo do waloryzacji świadczeń jako instrumentu ochrony ich wartości i zobowiązanie do zachowania co najmniej minimalnych standardów w tym zakresie – także w warunkach wysokiej inflacji – jest jednak elementem prawa do zabezpieczenia społecznego, mającym umocowanie zarówno w polskiej Konstytucji, jak i w prawie międzynarodowym i unijnym [Uścińska, 2021].

2.1. Adekwatność świadczeń emerytalnych. Emerytury groszowe

Wysokość świadczeń wypłacanych z powszechnego systemu ubezpieczeń emerytalnych, generalnie, oceniana jest krytycznie, mimo działań podejmowanych dla ochrony ich realnej wartości. Mechanizmy decydujące o wypłacanej indywidualnie emeryturze „zaszyte są” w zasadach systemowych, które premiują długi staż pracy i opłacania składek. Wysokie wynagrodzenia, stanowiące podstawę wymiaru składki ubezpieczeniowej, istotne są dla świadczeń pracowniczych [Uścińska, 2022]. Pracujący na własny rachunek mają bowiem swobodę decydowania o wielkości tej podstawy, chociaż – niestety – zdecydowana większość deklaruje tu podstawy minimalne. To powoduje, że ich emerytury są zupełnie nieadekwatne w stosunku do dochodów, jakie uzyskiwali z pracy.

Poprawa stabilności funduszu emerytalnego w warunkach zmian demograficznych będzie odbywać się kosztem obniżenia stopy zastąpienia, czyli relacji przeciętnej emerytury do przeciętneho wynagrodzenia.

Mimo że stopa zastąpienia będzie spadać, emerytury i ich siła nabywcza będą rosły, m.in. dzięki opłacaniu składek od coraz wyższych wynagrodzeń z okresu kariery zawodowej emeryta oraz dzięki waloryzacji świadczeń i waloryzacji składek. Jednak wynagrodzenia pokolenia pracującego będą rosły jeszcze szybciej. Dlatego stopa zastąpienia będzie maleć, gdyż wyraża ona właśnie relację między obydwoma powyższymi zmiennymi. Należy podkreślić, że indywidualne stopy zastąpienia są bardzo zróżnicowane i zależą od tego, ile składek odłoży osoba ubezpieczona i w jakim wieku przejdzie na emeryturę. Im później to nastąpi i im więcej składek zostanie odprowadzonych za tę osobę do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, tym wyższe świadczenie ona otrzyma. Taki jest nowy system emerytalny. Jest on bardzo wymagający dla osób ubezpieczonych [Uścińska, 2022]. Niestety, wiedza o zasadach ubezpieczenia

emerytalnego i o tym, co decyduje o wysokości świadczeń indywidualnych jest w polskim społeczeństwie znikoma [Marczak, 2016; Owczarek, 2017; Pieńkowska-Kamieniecka i in., 2021]. W tym zakresie niezbędne są ciągłe działania edukacyjne.

Podobnie, jeśli uda się rozwiązać problem przyrostu liczby bardzo niskich *mikroemerytur*, przyznawanych zaledwie za kilka opłaconych składek, co również poprawi prognozy stopy zastąpienia w przyszłości. Bowiern adekwatność emerytur to także kwestia emerytur niższych niż minimalne (tzw. emerytury groszowe). W Polsce mamy gwarancję otrzymania minimalnej emerytury (od 1 marca 2022 r. – 1338,44 zł brutto), jednak pod warunkiem posiadania 20 lat (kobieta) i 25 lat (mężczyzna) okresów składkowych i nieskładkowych. Osoby, które nie mają takiego stażu, nie mają prawa do świadczenia minimalnego i otrzymują (nawet po opłaceniu tylko jednej składki na ubezpieczenie emerytalne) emeryturę niższą od najniższej, która w niektórych przypadkach wynosi tylko kilka-kilkanaście groszy. Emerytury tak niskie zaprzeczają celowi tego świadczenia, które ma dostarczać środków do życia w okresie niezdolności do pracy z powodu starości [Uścińska, 2022].

Według danych ZUS w grudniu 2021 r. emerytury niższe niż minimalna emerytura pobierało 340 tys. osób. Przewidywany jest wzrost ich liczby w kolejnych latach do ponad 650 tys. osób w 2030 r. Kryzys ekonomiczno-finansowy, modyfikując warunki pracy, może spowodować nasilenie się tego trendu. Dlatego resort pracy proponuje, aby ze względu na koszty obsługi i siłę nabywczą takich świadczeń rozważyć zmianę przepisów dotyczących zasad ich wypłaty. Sugeruje, aby wypłata groszowych emerytur odbywała się raz w rok (np. razem z 13. emeryturą), jeśli miesięczna wysokość wszystkich przekazywanych świadczeń nie przekracza określonej sumy (np. kwoty dodatku pielęgnacyjnego, tj. 256,44 zł). Natomiast w przypadku osób, które z uwagi na zbyt krótki staż ubezpieczenia emerytalnego nie nabeǳą prawa do świadczenia, składki odprowadzone do systemu mogłyby być zwracane im w ratach (np. co miesiąc). Mogłyby być to kwota odpowiadająca dwukrotności dodatku pielęgnacyjnego obowiązującego w dniu zgłoszenia wniosku o zwrot składek.

2.2. Dodatkowe oszczędzanie, jako warunek konieczny bezpiecznej starości

W Polsce dochód do dyspozycji gospodarstw domowych emerytów wciąż w przeważającej większości pochodzi ze świadczeń społecznych; głównie z emerytur z systemów publicznych. W 2021 r. świadczenia stanowiły 86,3% dochodu rozporządzalnego seniorów, w tym 84,5% to emerytury [GUS, 2022, tabl. 15]. Przy postępującym – z przyczyn demograficznych- starzeniu się społeczeństwa niezbędnym

warunkiem zapewnienia sobie dochodów na starość jest podejmowanie działań na rzecz dywersyfikacji źródeł dochodów na tym etapie życia. Państwo, poza zachęcaniem do dłuższej pracy, powinno też zachęcać do dodatkowego oszczędzania w ramach programów i dobrowolnych dodatkowych planów emerytalnych. Dochód ten powinien pochodzić nie tylko od państwa (ZUS), ale także z dodatkowego, grupowego oszczędzania w ramach filara budowanego przez pracodawców wspólnie z pracownikami (PPK, PPE) oraz z filara opartego na indywidualnej przezorności samych zainteresowanych (IKE, IKZE, OIPE).

Inflacja w Polsce nie wpływa na wysokość oszczędności zgromadzonych w PPK, ponieważ fundusze te, jako fundusze zdefiniowanej daty, chronią szczególnie środki przed utratą wartości. W stosunku do wkładów osób zbliżających się do wieku emerytalnego zwiększa się więc liczba tzw. instrumentów bezpiecznych, które w mniejszym stopniu reagują na wahania rynku finansowego. W ocenie Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego lokowanie środków PPK w bezpieczne aktywa pozwala zachować realną wartość wkładów.

Wyniki z I kwartału 2022 r. pokazują, że fundusze zdefiniowanej daty pozostają na plusie, choć oddziałują na nie w sposób negatywny rosnące stopy procentowe, zniżkujące akcje oraz wysoka inflacja. Inflacja generalnie nie zachęca jednak do przystępowania do programów emerytalnych; zwłaszcza przy nikłej w społeczeństwie wiedzy o mechanizmach gospodarowania tymi środkami. Widać to w wyhamowaniu dynamiki wzrostu liczby zainteresowanych oszczędzaniem na emeryturę w ten właśnie sposób [UKNF, 2022].

3. Narastające ryzyko niesamodzielnosci

Proces starzenia się ludności niesie poważne dylematy polityki społecznej, dotyczące zabezpieczenia społecznego osób niesamodzielnych, których udział w polskim społeczeństwie istotnie wzrasta. Wiąże się to m.in. z procesem tzw. podwójnego starzenia się ludności. Wg prognoz demograficznych udział najstarszych seniorów (w wieku 80 lat i więcej) w ogólnej liczbie ludności w Polsce wzrośnie z 4% w 2013 r. do 10,4% w 2050 r. – [GUS, 2014]. Coraz dłuższe przeciętne życie dla znacznej części populacji seniorów oznacza postępujące ograniczenie w samodzielnym funkcjonowaniu i konieczność korzystania z pomocy w czynnościach dnia codziennego.

Niesamodzielnosc - definiowana też jako niezdolność do samodzielnej egzystencji - nie jest jednak określona jako odrębne ryzyko w konwencji MOP nr 102 dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego, stanowiącej podstawę zakresu

przedmiotowego systemów zabezpieczenia społecznego. Z tego powodu w praktyce ochrona przed skutkami niesamodzielnosci jest rozproszona i powiazana z zaistnieniem zbiegu innych rodzajow ryzyka (np. z niezdolnoscia do pracy i chorobą). Brak jednoznacznie określonego ryzyka oznacza brak przypisanego do niego świadczenia. Mimo to w Polsce niezdolność do samodzielnej egzystencji stała się kategorią prawną, ponieważ 1 października 2019 r. weszła w życie ustawa o *świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji*. Otrzymuje je co miesiąc 583 tys. osób (wrzesień 2022 r.). Średni wiek świadczeniobiorców to 63 lata, ale co trzecie świadczenie trafia do osoby w wieku 80 lat lub starszej [ZUS, 2022]. To świadczenie jest ważnym i potrzebnym wsparciem dla beneficjentów, ale nie rozwiązuje problemu zapewnienia niesamodzielnym codziennej pomocy i opieki. Kluczowym wyzwaniem, stanowiącym punkt wyjścia do uregulowania dostępu do niezbędnych form pomocy dla tej – wciąż większej – zbiorowości, jest wypracowanie nowego, zintegrowanego, jednolitego systemu orzekania o niepełnosprawności i niesamodzielnosci. Jest to zarówno warunek niezbędny do prowadzenia efektywnej polityki wsparcia tej kategorii osób i ich opiekunów oraz do właściwego adresowania świadczeń, jak i do gospodarowania środkami publicznymi przeznaczanymi na niwelowanie skutków zaistnienia tego ryzyka.

II. RYNEK PRACY – DOŚWIADCZENIA OKRESU PANDEMII I KRYZYS MIGRACYJNY. WYZWANIA DLA ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO

Dla rynków pracy większości państw świata okres pandemii koronawirusa oznacza znaczne pogorszenie się sytuacji w zatrudnieniu, w tym utratę wielu miejsc pracy, wzrost bezrobocia i niekorzystne zmiany w wynagrodzeniach [ONZ, 2022]. Zbiorowością, która najwięcej szans utraciła przez ograniczenia spowodowane pandemią jest młodzież. W Polsce, w dużym stopniu dzięki rządowym programom wsparcia rynku pracy (przede wszystkim tzw. tarcz antykryzysowych) sytuacja nie uległa tak znacznemu pogorszeniu. Resort pracy szacuje, że w okresie 2020-2021 dzięki różnym formom rządowej pomocy udało się ochronić przed likwidacją na skutek lockdownu i spowolnienia gospodarczego ponad 6,5 mln miejsc pracy¹⁰. Jednym z instrumentów wsparcia, wysoko ocenianym przez pracodawców, były zwolnienia z opłacania składek ubezpieczeniowych i programy ratalne pomocne w uregulowaniu zaległości w opłacaniu składek do ZUS [PIE, 2021]. Co ważne, kwoty składek niewpłacone przez płatników korzystających z tego zwolnienia zostały

¹⁰ Wypowiedź min. Marleny Małąg na konferencji prasowej poświęconej m.in. wsparciu przedsiębiorców w dobie pandemii koronawirusa – Siedlce, 19 lutego 2021 r.

zapisane na kontach ubezpieczonych jako opłacone. Sfinansuje je budżet państwa. Taki mechanizm łagodzący skutki pandemii ma istotne znaczenie dla kwoty kapitału emerytalnego gromadzonego przez ubezpieczonych, która decyduje o wysokości ich przyszłej emerytury. Ograniczenia okresu pandemii nie spowodowały więc - m.in. z powodu tego instrumentu pomocowego, ale też wypłacania świadczeń solidarnościowych dla osób, które utraciły pracę, dodatkowych zasiłków opiekuńczych dla osób objętych izolacją, kwarantanną lub opiekujących się innymi członkami rodziny, wypłat dla przedsiębiorców, którzy z powodu pandemii musieli zaprzestać działalności gospodarczej lub ją ograniczyć – drastycznych konsekwencji w obszarze ubezpieczeń i dostępu świadczeń społecznych.

1. Nowe formy pracy a bezpieczeństwo socjalne pracujących

Od lat na polskim rynku pracy obserwowane są tendencje deregulacyjne, mające znaczenie dla ram zabezpieczenia społecznego pracujących. Spopularyzowały się nowe formy pracy i zatarła się różnica między producentem i konsumentem (prosumenci). Uelastycznieniu – w kierunku rozwiązań nietypowych, w tym nieuregulowanych lub nie w pełni uregulowanych prawnie - uległy formy zatrudnienia i warunki wykonywania pracy (praca na platformach, praca zdalna). W świetle tych zmian powstaje pytanie, czy standardy w zakresie stosunków pracy, ochrony i praw pracujących, wyznaczane m.in. przez MOP w ciągu ostatnich 100 lat, nadal są aktualne i czy pozostaną takie w kolejnych dekadach? Odpowiedzią na nie będzie prawdopodobnie redefinicji koncepcji pracy i zatrudnienia, a także gruntowne przebudowanie zasad podlegania ubezpieczeniom społecznym.

Brak klarownych reguł określających obowiązki stron przy nietypowych formach pracy przyczynia się do powstawania lub poszerzenie obszarów pracy prekaryjnej, w tym pracy „na czarno”. W Polsce, gdzie aktualnie funkcjonuje tzw. rynek pracownika, wypełnili je w dużej części migranci; często wykonujący prace nielegalnie; bez umów i uprawnień, funkcjonując poza systemem regulowanym prawem pracy, bez ubezpieczeń społecznych [Bednarski i in., 2020].

W pierwszym półroczu 2022 r. inspekcja pracy ujawniła 7,7 tys. przypadków nielegalnego zatrudnienia. Dla porównania, w całym 2021 r. wykazano 9,9 tys. naruszeń. Prawie co dziesiąta sprawdzona firma zatrudniała osoby bez umowy na piśmie, a w co trzeciej zdarzały się przypadki niezgłoszenia pracownika do ZUS [PIP, 2022]. Takich przypadków przybywa: w 2020 r. PIP ujawnił 1,2 tys. przypadków pracy bez umowy, czyli

mniej niż pierwszych sześciu miesiącach 2021 r. Jedną z przyczyn tego niepokojącego trendu jest zapewne napływ migrantów gotowych podjąć „każdą pracę”, aby zarabiać. Inne wyjaśnienie to narastający kryzys finansowy, który powoduje, że firmy decydują się na działania nazywane „optymalizacją obciążeń podatkowych i składkowych”, czyli na zaniżanie wynagrodzeń, unikanie umów o pracę lub zatrudnianie „na czarno” [Uścińska, 2021; Ślęzak, 2021]. Z kolei zatrudnieni, wobec braku innej oferty zarobkowania i dążenia do jak najwyższych dochodów, godzą się na takie umowy, nie zwracając uwagi na brak uprawnień ubezpieczeniowych i zapewne nie do końca zdają sobie sprawę z potencjalnych zagrożeń z tym związanych. W przypadku cudzoziemców taka postawa wiąże się także z brakiem wiedzy nt. obowiązujących przepisów, ale też z założeniem tymczasowości ich pobytu w Polsce.

Jednym z rozwiązań, które mają chronić pracowników przed nieuzasadnionym stosowaniem umów innych niż umowa o pracę jest utworzony w 2021 r. centralny rejestr umów o dzieło.

2. Cudzoziemcy w ubezpieczeniu społecznym

Polska do początku bieżącej dekady obecnego wieku łagodnie odczuwała skutki procesów migracyjnych toczących się w Europie, chociaż znaczna część migrantów zarobkowych, zwłaszcza w rolnictwie i usługach, funkcjonowała w szarej strefie. Współpraca instytucji publicznych z organizacjami podejmujących się reprezentowania migrantów z różnych państw prowadziła do stopniowej poprawy sytuacji i ograniczania nadużyć w zatrudnianiu cudzoziemców. Jednym ze skutków jest dynamicznie rosnąca liczba cudzoziemców w ubezpieczeniu społecznym, wśród których jeszcze przed wybuchem wojny w Ukrainie zdecydowanie dominowali obywatele tego kraju.

Na koniec 2015 r. cudzoziemcy stanowili 1,2% wszystkich ubezpieczonych w ZUS, natomiast na koniec 2021 r. już 5,4%. Od grudnia 2014 r. do grudnia 2021 r. ich liczba wzrosła o 750,7 tys. (tj. ponad 7-krotnie w stosunku do wcześniejszego pięciolecia). W 2022 r. liczba ubezpieczonych cudzoziemców przekroczyła milion (1,05 mln na koniec września), przy czym wzrosła o 44 tys. w stosunku do sierpnia oraz aż o 402 tys. w porównaniu do lutego 2020 r., czyli ostatniego miesiąca przed pandemią, która wyciszyła przepływy migracyjne ludności.

Ten wzrostowy trend jest kluczowy dla poprawy bezpieczeństwa socjalnego pracujących, ale też ma pozytywne znaczenie dla kondycji funduszu ubezpieczeń

społecznych i rynku pracy. Legalnie pracujący cudzoziemcy to osoby zatrudnione na umowę o pracę (58%). Kilka procent założyło własną firmę, a 38% to zleceniobiorcy.

Miesięczny przypis składek ubezpieczonych cudzoziemców na ubezpieczenia emerytalne i rentowe stanowi niewielki, ale rosnący w czasie, odsetek tego przypisu za ogół ubezpieczonych w ZUS: 1,5% tego przypisu za grudzień 2016 r., a już 4,2% za grudzień 2021 r. Łączna kwota środków zapisanych na kontach i subkontach cudzoziemców na koniec 2021 r. wyniosła 30,1 mld zł.

Kwota wydatków na świadczenia z ubezpieczeń społecznych dla cudzoziemców jest aktualnie nieduża, chociaż należy pamiętać, że będzie wzrastać wraz z nabywaniem w następnych latach kolejnych uprawnień do świadczeń; zwłaszcza do emerytur i rent. Obecnie zobowiązania emerytalne wobec cudzoziemców z tytułu opłacania składek na ubezpieczenie emerytalne stanowią niewielki odsetek wszystkich środków zapisanych na kontach w ZUS. Emerytury i renty z ZUS dla cudzoziemców to mniej niż 1% ogólnej kwoty wypłat, a w przypadku zasiłków ok. 1,5%.

Z uwagi na dominujący udział Ukraińców w Polsce wśród cudzoziemców-swiadczeniobiorców należy podkreślić, że umowa polsko-ukraińska nie kreuje uprawnień do emerytury dla obywateli Ukrainy, ponieważ wynikają one z samych przepisów polskiego prawa. Polska ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych abstrahuje od pojęcia obywatelstwa. Prawo do świadczeń w tym systemie przysługuje osobom ubezpieczonym niezależnie od obywatelstwa, lecz zależnie od okresów ubezpieczenia lub w zamian za opłacanie składek.

III. KRYZYS UCHODŹCZY - WSPARCIE PAŃSTWA POLSKIEGO DLA UCHODŹCÓW Z UKRAINY

Niezwykle traumatycznym i trudnym dla polskiej polityki społecznej kryzysem jest kryzys uchodźczy związany z wojną na Ukrainie.

Jak już zaznaczono, od ponad 20 lat największa grupa ubezpieczonych cudzoziemców to obywatele Ukrainy. Od 2015 r. ich liczba wzrosła z 101,2 tys. osób do 627,0 tys. w grudniu 2021 r. Wybuch wojny w Ukrainie nie zmienił zasadniczo ich udziału wśród cudzoziemców w Polsce i wśród tych, którzy podjęli legalną pracę w naszym kraju.

Z danych MSWiA wiadomo, że od 24 lutego do 31 października 2022 r. około 6,5 miliona wysiedleńców z Ukrainy przybyło, a 4,7 mln wyjechało z Polski. Ponad 1,4 mln osób uzyskało numer PESEL. Warto jednak mieć na uwadze nietypową strukturę wysiedleńców z Ukrainy. Zdecydowana większość (89%) to kobiety w wieku aktywności

ekonomicznej oraz dzieci. Ten fakt powoduje istotne wyzwania nie tylko dla systemu ubezpieczenia pracowniczego, ale też dla szerzej pojmowanego zabezpieczenia społecznego dotyczącego uchodźców wojennych z Ukrainy.

Dzięki szczególnemu trybowi legalizacji pobytu, wysiedleńcy z Ukrainy uzyskali w Polsce natychmiastowy dostęp do szerokiego publicznego wsparcia, w tym do pomocy doraźnej zapewnianej przez wojewodów, dostępu do rynku pracy oraz do świadczeń i usług społecznych (do edukacji, publicznej opieki zdrowotnej, świadczeń rodzinnych, świadczeń z pomocy społecznej i z funduszy wsparcia osób z niepełnosprawnościami).

Szacunkowy roczny koszt wydatków w Polsce na pomoc uchodźcom z Ukrainy to 25,4 mld zł (tj. 1% PKB), w tym 15,9 mld zł to wydatki publiczne państwa polskiego, a 9,5 mld zł to wydatki prywatne obywateli (pomoc rzeczowa, przekazy pieniężne, wolontariat, organizacje pozarządowe).

Istotne miejsce w tej pomocy zajmuje wsparcie na rzecz rodziny, realizowane przez ZUS. Zakład wypłaca uchodźcom świadczenia rodzinne (świadczenie wychowawcze Rodzina 500+, świadczenie Dobry Start 300+ na wyprawkę szkolną, rodzinny kapitał opiekuńczy oraz dofinansowanie żłobkowe na pokrycie kosztów pobytu dziecka w placówce. Świadczenia te przysługują uchodźcom na zasadach przewidzianych w ustawach, pod warunkiem, że zamieszkują z dziećmi w Polsce, ale z wyłączeniem warunku posiadania karty pobytu z adnotacją „dostęp do rynku pracy”. Tego warunku nie trzeba spełnić właśnie dzięki szybkiemu, ustawowemu trybowi legalizacji.

Do połowy września 2022 r. złożono 966 tys. wniosków o *świadczenie 500 plus* na dzieci będące uchodźcami z Ukrainy. ZUS wypłacił na nie 1,2 mld zł. Dla 20 tys. dzieci ukraińskich złożono wnioski o rodzinny kapitał opiekuńczy, a ZUS wypłacił na ten cel 58 mln zł i 1 mln zł na dofinansowanie żłobkowe dla 1,1 tys. dzieci z Ukrainy.

Każdy cudzoziemiec legalnie przebywający w Polsce, mający dostęp do rynku pracy, ma też dostęp do świadczeń i usług społecznych. Jest to standard obowiązujący w państwach UE, także tych, do których to Polacy migrują i korzystają, jako cudzoziemcy, ze świadczeń.

Specustawa nie przyznała uchodźcom z Ukrainy specjalnych praw. Skróciła jedynie ścieżkę legalizacji pobytu, co jest uzasadnione masowym napływem wysiedlonej ludności z kraju ogarniętego wojną oraz przepisami unijnymi (dyrektywa Rady UE nr 2001/55 w sprawie tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców), które nakazują zapewnienie natychmiastowej ochrony i praw oraz zmniejszenie obciążenia krajowych systemów azylowych.

Polska polityka wobec uchodźców z Ukrainy zyskała powszechne uznanie w innych krajach i w międzynarodowych agendach. Pozytywna ocena ze strony UNICEF dla działań, jakie w tym zakresie realizuje ZUS, zaowocowała przekazaniem dodatkowych środków finansowych na pomoc dla dzieci uchodźców.

W toku stopniowej stabilizacji procesów uchodźczych, ale też pod wpływem nasilania się przejawów kryzysu gospodarczo-finansowego, podjęte zostały działania optymalizujące zakres wsparcia dla uchodźców z Ukrainy.

IV. SKUTECZNOŚĆ DZIAŁAŃ ANTYKRYZYSOWYCH – UWARUNKOWANIA INSTYTUCJONALNO-ORGANIZACYJNE (CASE ZUS)

W kontekście kryzysów, z jakimi zderza się aktualnie gospodarka i społeczeństwo istotne jest sprawne reagowanie na pojawiające się wyzwania. Efektywność zarządzania kryzysowego wymaga szybkiego planowania, decydowania, wyznaczania zadań i ich realizowania. Te kryteria dotyczą także instytucji publicznych [Sienkiewicz-Małyjurek, Krynojewski, 2010; Walczak, 2009]. Pandemia COVID-19 pokazała jednak, że dla sektora publicznego ich spełnienie nie jest łatwe.

Podsumowując skutki kryzysu spowodowanego pandemią Tooze [2021] pisał: *Koronawirus w rażący sposób obnażył nasz instytucjonalny brak przygotowania, co Beck nazwał naszą „zorganizowaną nieodpowiedzialnością”. Ujawnił słabość podstawowych aparatów administracji państwowej, jakimi są aktualne rządowe bazy danych.*

Ta konstatacja dotyczyła całego rozwiniętego gospodarczo świata; także Polski, która jednak poniosła relatywnie mniej dramatyczne skutki pandemii niż wiele innych państw [ONZ, 2022].

Istotne znaczenie dla ograniczania negatywnego wpływu kryzysów na obszar życia społecznego i gospodarczego mają działania realizowane przez ZUS – instytucję sektora publicznego, o wyraźnie ustawowo określonych zadaniach i trybie ich realizacji, który okazał się - jako jedyny w sektorze publicznym - dysponować potencjałem umożliwiającym mu realizowanie w warunkach kryzysowych nie tylko swoich obowiązków, ale też zleconych w trybie zarządzania kryzysowego nowych zadań; w tym spoza obszaru swojego działania¹¹. Zakład wykazał się daleko posuniętą elastycznością funkcjonowania. Wykorzystał budowany od lat nowoczesny, wciąż doskonalony potencjał

¹¹ W okresie pandemii ZUS, 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) i bonu turystycznego.

informatyczny, obszerne bazy danych, zautomatyzowane procedury obsługi klientów oraz dostęp do pewnych zasobów innych instytucji. Dzięki tym zasobom i możliwościom działania w warunkach szczególnych (negatywne trendy demograficzne, pandemia, kryzys uchodźczy, kryzys gospodarczy istotny dla kondycji funduszy ubezpieczeń społecznych) ZUS przyjął i oraz sprawnie, szybko i efektywnie realizuje dodatkowe działania antykryzysowe.

W okresie pandemii to właśnie automatyzacja obsługi spraw okazała się kluczem do sprawnego przekazania pomocy rządowej dla obywateli i firm w warunkach ograniczonej mobilności przestrzennej, lockdownu, rygorów sanitarnych. Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, inwestujący od początków obecnego stulecia w nowoczesne rozwiązania IT w chwili ogłoszenia pandemii był już e-urzędem i liderem polskiej e-administracji. To oprzyrządowanie i wypracowane procedury działania umożliwiły ZUS szybkie poszerzenie zakresu realizowanych zadań i tempa obsługi. Perspektywiczne, rozwojowe mechanizmy, wdrażane zgodnie z uporządkowaną strategią rozwoju przez kolejne lata (zwłaszcza od 2016 r.), pozwoliły w sytuacji nasilonego kryzysu na dostosowanie ich i wykorzystanie stosownie do ewoluujących potrzeb różnych grup interesariuszy. Są to m.in. procedury i procesy, które pozwalają na zdalną realizację zadań instytucji publicznych, co ma kapitalne znaczenie szczególnie w sytuacjach kryzysowych, a co potwierdził zarówno okres pandemii COVID-19, jak i konieczność szybkich działań związanych z masowym napływem uchodźców z Ukrainy i koniecznością uregulowania ich statusu, a potem wypłacania świadczeń.

Wdrażając kolejne i poszerzając czy modyfikując wcześniejsze rozwiązania oparte na IT, ZUS odpowiedział na potrzeby dotyczące zarządzania instytucją w warunkach kryzysu: zwiększenia tempa podejmowania decyzji i tempa zmian dopasowanego do tempa zmian społeczno-gospodarczych, wymuszanych przez postęp cywilizacyjno-techniczny. We wprowadzanych projektach osoby decydujące o kierunkach rozwoju instytucji dostatecznie wcześnie dostrzegły konieczność zintegrowania i poszerzenia kompetencji instytucji publicznych w zakresie zarządzania przestrzenią społeczno-gospodarczą w obszarach wiedzy i informacji, edukacji i kształcenia, prawodawstwa gospodarczego i społecznego, ochrony i zarządzania zasobami (...). Co istotne, w spowodowanym pandemią kryzysie zaufania do instytucji publicznych ZUS nie tylko nie pogorszył swojej opinii w polskim społeczeństwie, ale wręcz poprawił swój wizerunek [CBOS, 2022].

ZAKOŃCZENIE

Okres polikryzysów, negatywnie oddziałujących na warunki życia gospodarczego i społecznego, wywołał lub uwypuklił liczne wyzwania w obszarze polityki społecznej państwa, w tym w zakresie podmiotowym i przedmiotowym zabezpieczenia społecznego. Na część tych wyzwań już przygotowano i wdrożono odpowiedzi (dodatkowe świadczenia uzupełniające, zmiana źródeł ich finansowania, monitorowanie procesu niepokojących zmian). W odniesieniu do kryzysów bardziej dynamicznych, jak kryzys gospodarczy czy uchodźczy, wdrożono oraz – dzięki perspektywicznym rozwiązaniom organizacyjno-instytucjonalnym (*vide* ZUS), pozwalającym na elastyczne reagowanie na bieżące potrzeby przez sektor publiczny – zrealizowano szybko i skutecznie rządowe rozwiązania antykryzysowe, łagodzące ich bieżące skutki, ale też wskazujące na możliwości wypracowania rozwiązań systemowych; wystandardyzowanych i trwałych.

Organizacja Narodów Zjednoczonych, podsumowując skutki pandemii COVID-19 wskazała na uniwersalne zasady postępowania po pandemii, które są warunkiem ograniczenia w przyszłości negatywnego wpływu sytuacji kryzysowych zarówno na życie społeczne, jak i na gospodarkę. Dotyczą one działań na rzecz odporności (w tym prewencja), zdolności adaptacyjnych (elastyczność reagowania) i innowacji (nowoczesne, rozwojowe wdrożenia organizacyjne i techniczne) [ONZ, 2022].

W Polsce, w obszarze kształtowanym przez niepokojące procesy demograficzne zidentyfikowane zostały wyzwania dla polityki społecznej, ale istotne rozwiązania (np. dotyczące reformy orzecznictwa o niepełnosprawności i niesamodzielności czy rozstrzygnięć dotyczących ubezpieczenia od ryzyka niesamodzielności; wdrożenie mechanizmu eliminacji emerytur groszowych) wciąż oczekują na realizację. Redefinicji – jak się wydaje – wymaga też definicja osoby starszej, która powinna uwzględniać specyfikę różnych etapów tej fazy życia.

Z uwagi na bilans wpływów i wydatków do funduszy ubezpieczeniowych potrzebne jest kontynuowanie działań nad zwiększeniem bezpieczeństwa socjalnego pracowników m.in. przez ograniczanie pracy nieoskładkowanej. W tym celu - poza innymi formami działania – ogromne znaczenie mają działania edukacyjne, uświadamiające w społeczeństwie zasady funkcjonowania ubezpieczeń emerytalnych¹². Niezbędne jest natomiast wzmocnienie działań promujących i umożliwiających jak najdłuższą aktywność na rynku pracy i indywidualną przeczorność dotyczącą dochodów na starość. Ponownego

¹² W tym kontekście niepokojące są inicjatywy ustawodawcze środowiska pracodawców prywatnych na rzecz likwidacji obowiązku ubezpieczeniowego.

określenia, z uwzględnieniem nowych niestandardowych form pracy, wymaga samo pojęcie pracy i relacji stron stosunku pracy.

Doświadczenia kryzysu uchodźczego, różnie silnie odczuwane w sferze wyzwań społecznych, co i gospodarczych, finansowych, chociaż są rezultatem działań wcześniej nie procedowanych, dyktują z kolei potrzebę ich wystandaryzowania, wprowadzenia jako stałych procedur. Istotne znaczenie w tych regulacjach powinny mieć zasady kształtowania relacji wzajemnych między instytucjami publicznymi oraz między sektorem publicznym i pozarządowym.

W wymiarze praktycznym warto w szerszym zakresie wykorzystać doświadczenia Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, jako instytucji publicznej przygotowanej – dzięki konsekwentnie wdrażanemu postępowi technologicznemu i automatyzacji – do elastycznego, szybkiego i skutecznego reagowania na wyzwania kryzysowe. Niezbędne jest zbudowanie sieci współpracy, określenie klarownych i trwałych zasad dostępu do informacji i jej wymiany, wykorzystującej doświadczenia z antykryzysowych działań Zakładu.

BIBLIOGRAFIA

- Bednarski M., Arendt Ł., Grabowski W. (ekonomia), Kukulak-Dolata I. [2020], *Segmentacja rynku pracy w Polsce*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.
- CBOS [2022], *Zaufanie społeczne*, Komunikat z badań nr 37, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa.
- GUS [2014], *Prognoza ludności na lata 2014-2050*, Studia i Analizy Statystyczne, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- GUS [2022], *Budżety gospodarstw domowych w 2021 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Marczak R. [2016], *Wiedza Polaków o systemie emerytalnym. Wyniki badań empirycznych*, „Polityka Społeczna” 2016, nr 1, s. 28–37.
- Mathews G. [1987], *The demographic crisis: not only a family matter*, “International Review of Community Development”, n° 18(58).
- Mączyńska E. [2022], *Mączyńska: Kryzys szansą na naprawę systemu społeczno-gospodarczego*, Bankier.pl [<https://www.bankier.pl/wiadomosc/Maczyńska-Kryzys-szansa-na-naprawe-systemu-społeczno-gospodarczego-8412990.html>] (30.09.2022).
- ONZ [2022], *The Sustainable Development Goals Report 2021*, United Nations.
- Owczarek D. [2017], *Niski poziom wiedzy a wyrazista postawa Polaków wobec ubezpieczeń społecznych i Zakładu Ubezpieczeń Społecznych*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” 2017, nr 1, s. 153–170.
- PIE [2021], *Tarcza Antykryzysowa. Koło ratunkowe dla firm i gospodarki?*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa.
- Pieńkowska-Kamieniecka S., Walczak D., Schnabel R. [2021], *Social insurance knowledge: implications for education*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” 2021, nr 2 (149), s. 3–24.
- PIP [2022], *Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy – 2021*, <https://www.pip.gov.pl/pl/o-urzedzie/sprawozdania-z-dzialalnosci/142976,sprawozdanie-z-dzialalnosci-panstwowej-inspekcji-pracy-2021.html.pdf> (18.09.2022).
- Sienkiewicz-Małyjurek K., Krynojewski F. [2010], *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.
- Ślebzak K. [2021], *O niektórych założeniach konstrukcyjnych systemu ubezpieczeń społecznych*, W: R. Babińska-Górecka, A. Przybyłowicz, K. Stopka, A. Tomanek (red.), *Prawo pracy i prawo socjalne. Terazniejszość i przyszłość. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Hubertowi Szurgaczowi*, Wrocław 2021, s.365-382.
- Tooze A. [2021], *Has Covid ended the neoliberal era?*, “The Guardian”, 21.08.2021.
- UKNF [2022], *Informacja o stanie rynku emerytalnego w Polsce na koniec 2021 r.*, Urząd Kontroli Nadzoru Finansowego, Warszawa.
- Uścińska G. [2021], *Prawo zabezpieczenia społecznego*, C.H.Beck, Warszawa.
- Uścińska G. [2021a], *ICT Solutions in the Activities of the Social Insurance Institution (ZUS) as an E-Administration. Evolution During the COVID-19 Epidemic (Case Study)*, „Problemy Zarządzania - Management Issues”, 2021, vol. 19, no. 3(39).

- Uścińska G. [2022], *Prawo ubezpieczeń społecznych. Zasady, finansowanie, organizacja*, C.H. Beck, Warszawa.
- Walczak W. [2009], *Zarządzanie kryzysowe – rola i zadania organów administracji państwowej*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, t. X, zeszyt 8.
- ZUS [2016], *Prognoza wpływów i wydatków funduszu emerytalnego do 2060 r.*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa.
- ZUS [2021], *Ważniejsze dane z zakresu ubezpieczeń społecznych w 2021 r.*, Departament Statystyki i Prognoz Aktuariatnych ZUS, Warszawa.
- ZUS [2022], *Informacja o wybranych świadczeniach pieniężnych - wrzesień 2022 r.*, Departament Statystyki i Prognoz Aktuariatnych ZUS, Warszawa.