

Przyczyny narastania deficytu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych

Grażyna Ancyparowicz*

Streszczenie: Na mocy ratyfikowanych umów międzynarodowych i gwarancji konstytucyjnych Rzeczpospolita Polska zobowiązała się do zabezpieczenia socjalnego osób niezdolnych do pracy z racji wieku bądź stanu zdrowia. Świadczenia z tego tytułu wypłaca Zakład Ubezpieczeń Społecznych, który zarządza Funduszem Ubezpieczeń Społecznych (FUS). Do 1980 roku fundusz ten pozostawał we względnej równowadze, choć – w miarę rozszerzania kręgu ubezpieczonych i wzrostu liczby świadczeniobiorców – wymagało to sukcesywnego podnoszenia składek na ubezpieczenia społeczne. W ostatniej dekadzie realnego socjalizmu wcześniejsze emerytury i renty dla zredukowanych pracowników stały się bowiem główną metodą ograniczania bezrobocia, które – z przyczyn ustrojowych – nie mogło oficjalnie wystąpić. W latach 90. XX wieku metodę tę wykorzystywano dla złagodzenia dotkliwych społecznie skutków upadłości i prywatyzacji wielkich zakładów pracy. Świadczenia z ubezpieczenia społecznego rosły więc znacznie szybciej niż wpływy ze składek, pociągając za sobą coraz wyższe dotacje do FUS. Byłaby to sytuacja przejściowa, gdyby nie ekлекtyczna reforma systemu ubezpieczeń społecznych. Rzeczywistość negatywnie zweryfikowała przyjęte wówczas założenia.

Słowa kluczowe: Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, świadczeniobiorcy, ubezpieczeni, reforma systemu ubezpieczeń społecznych

Wprowadzenie

Z ochroną ryzyka socjalnego, pojmowanego jako rekompensata utraconych źródeł utrzymania pracownika i członków jego rodziny, można się było spotkać już w zamierzchłej przeszłości. Funkcje te pełniły w starożytności rzymskie kolegia, w średniowieczu i czasach nowożytnych Kościoł oraz świeckie instytucje samorządowe: gildie, bractwa i banki pobożne. W protestanckiej Europie na przełomie XVI i XVII wieku, w obawie przed skutkami groźnej dla spokoju klas posiadających pauperyzacji ludności, wprowadzono prawo do zasiłków (waloryzowanych ceną chleba) wypłacanych przez lokalne władze; w zmodyfikowanej wersji prawo to obowiązywało do połowy XIX wieku. W dobie rewolucji przemysłowej, zasiłki dla wyzutych z wszelkiej własności armii nędzarzy stanowiły zbyt duże obciążenie dla budżetów. Problem ten rozwiązał Otto Bismarck – twórca klasycznego systemu ubezpieczeń społecznych; składka obciążała pracodawców i pracowników, zaś państwo było gwarantem wypłaty świadczeń. Taki model ochrony socjalnej pracowników najemnych po drugiej wojnie światowej upowszechnił się w całej kontynentalnej Europie (Szumilicz 2002: 363–372).

* dr hab. prof. GWSH Grażyna Ancyparowicz, Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa im. Wojciecha Korfańtego w Katowicach.

W Polsce spójny system zabezpieczenia socjalnego pracowników zaczęto tworzyć już w 1919 roku, lecz dzieło to ukończono dopiero ćwierć wieku później. Obecnie klasycznemu systemowi ubezpieczeń społecznych, który przez kilkadziesiąt lat pozostawał we względnej równowadze, grozi załamanie. Niniejszy artykuł ma na celu identyfikację innych – niż niekorzystne trendy demograficzne – przyczyn tej sytuacji. W punkcie wyjścia przyjęto następującą hipotezę badawczą: *pogłębiający się, permanentny deficyt FUS jest skutkiem odejścia od zasady solidaryzmu w ubezpieczeniach społecznych, populizmu w polityce społecznej, a nade wszystko – wadliwego funkcjonowania rynku pracy*. Pozytywna weryfikacja tej hipotezy może być przyczynkiem do programu naprawy nie tylko finansów ZUS, ale całego sektora *general government*.

W badaniach zastosowano metodę monografii oraz technikę analizy dokumentów. Materiał źródłowy pochodzi z raportów i sprawozdań resortowych (w tym Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej) oraz oficjalnych publikacji statystycznych (GUS, ZUS, KNF, Eurostat, Sekretariat OECD, Sekretariat MOP).

1. Podstawy prawne systemu zabezpieczenia społecznego

Państwo musi dbać o fizyczne i emocjonalne potrzeby swoich członków, o przekazywanie wspólnego dziedzictwa społecznego następnym pokoleniom i o rozwój najmłodszych. Wraz z upływem czasu społeczeństwa wykształciły stabilne i stosunkowo trwale układy kulturowe i strukturalne, które zajmują się rozwiązywaniem tych problemów. Układy te nazywamy instytucjami społecznymi (Goodman 2001: 55). Jedną z takich instytucji jest solidaryzm ubezpieczonych. *Człowiek wobec ryzyka nie jest pozostawiony sam sobie w potrzebie. (...) Wystarczy, że powoła się na własne prawo do świadczenia, którego podstawą jest własny wcześniejszy wkład członka wspólnoty ryzyka* (Jończyk 2001: 7, 38–39). Z formalnego punktu widzenia zabezpieczenie społeczne obejmuje system gwarancji i środków służących zaspokojeniu społecznie uzasadnionych potrzeb obywateli, którzy nie potrafią utrzymać się z własnych zarobków oraz tych, którzy zostali nadmiernie – w stosunku do dochodów – obciążeni kosztami utrzymania rodziny (własnego gospodarstwa domowego) (Majkowska-Szulc, Tomaszewska, Zieleniecki 2012: XX–15).

Minimalne światowe normy zabezpieczenia społecznego zawiera *Konwencja 102* Międzynarodowej Organizacji Pracy z 28 czerwca 1952 roku¹, ratyfikowana 24 kwietnia 2003 r. przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. Polska ratyfikowała wcześniej *Protokół Nr 11* (DzU z 1998, nr 147, poz. 962), nie ratyfikowała natomiast *Zrewidowanej Karty Społecznej* (Strasburg 1996), co między innymi zwalnia (tymczasowo) nasz kraj z obowiązku przestrzegania minimalnych norm osłony ryzyka bezrobocia. Karta ta została jednak podpisana 10 października 2005 roku przez naszego ambasadora, z następującym komentarzem: *Podpisanie*

¹ Stan finansów publicznych uniemożliwił Rzeczypospolitej Polskiej pełną ratyfikację konwencji 102 MOP (Tekst tej konwencji opublikowano w DzU 2004, nr 112, poz. 1065).

Karty jest wyrazem przywiązania Polski do idealów i zasad zapisanych w tym dokumencie. W stopniu określonym warunkami rozwoju gospodarczego i społecznego, ideały i zasady zapisane w Karcie będą wsparciem w wytyczaniu kierunków polityki społecznej i kształtowaniu środków jej realizacji. Będą jednym z ważnych elementów myślenia o stosunkach pracy oraz dialogu z partnerami społecznymi².

Od 19 marca 1993 roku Polska zobligowała się na forum europejskim do ochrony społecznych uprawnień swych obywateli w zakresie wynikającym z:

- *Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności* (Rzym 1950, z późniejszymi protokołami),
- *Europejskiej Karty Społecznej* (Turyn 1961, DzU 1999, nr 8 poz. 67),
- *Europejskiego Kodeksu Zabezpieczenia Społecznego* (1964),
- *Europejskiej Konwencji o Zabezpieczeniu Społecznym Rolników* (1974),
- *Europejskiej Konwencji o Statusie Prawnym Pracowników Migrujących* (1977).

Podjęte na forum międzynarodowym zobowiązania społeczne mają odpowiedniki w *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* (DzU, nr 78, poz. 483)³, gdzie takim wartościom, jak *Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne* nadano wysoką rangę. W szczególności art. 67 stanowi: *Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę, inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego*. Na mocy art. 87 Polska obejmuje ochroną także cudzoziemców przebywających na jej terytorium w zakresie wynikającym z koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej⁴ oraz obywateli państw trzecich w zakresie wynikającym z bilateralnych umów międzypaństwowych.

W aspekcie merytorycznym zabezpieczenie społeczne koncentruje się na poszczególnych ryzykach społecznych, w drugiej zaś kolejności na – będących ich konsekwencją – potrzebach człowieka oraz świadczeniach służących ich zaspokojeniu (Majkowska-Szulc, Tomaszewska, Zieleniecki 2012: XX–16). W zarządzaniu ryzykiem społecznym pracowników zatrudnionych poza rolnictwem dominuje w Polsce metoda ubezpieczeniowa, świadczenia opiekuńcze mają charakter wtórny bądź uzupełniający (Maciejewska 2005: 29–30). Świadczenia z ubezpieczenia społecznego nie są odszkodowaniem, nie rekompensują utraconych dochodów, nie pokrywają strat materialnych. Ich rodzaj, wysokość i forma zależą od prawnie oznaczonych uprawnień osobistych (Barr 1993: 219–220; Szpor 2009: 27; Szumilicz 2002: 38–39, 363–372). Ochronny charakter świadczeń z ubezpieczenia społecznego powoduje, że stopa zastąpienia wynagrodzenia świadczeniem jest odwrotnie proporcjonalna do wysokości zarobków. W Polsce przeciętne wynagrodzenia są niskie, toteż stosunkowo

² Pełny tekst deklaracji ambasadora RP jest dostępny pod adresem www.mpips.gov.pl/aktualnosci-wszystkie/art,5535,4326,podpisanie-zrewidowanej-europejskiej-karty-spolecznej.html (14.07.2013).

³ Rozdział II. Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

⁴ Chodzi o Rozporządzenia: (WE) nr 883/2004 (DzU L 314 z 7.6.2004); nr 988/2009 (DzU L 284 z 30.10.2009); nr 1231/2010 (DzU L 344 z 29.12.2010); nr 465/2012 DzU L 149 z 8.6.2012. Aktem wykonawczym jest rozporządzenie PE i Rady (WE) nr 987/2009 (DzU L 284 z 30.10.2009). Więcej na ten temat: (Uścińska 2011: 137–146).

wysoka była dotychczas średnia stopa zastąpienia wynagrodzenia zasiłkiem chorobowym (80%), emeryturą (53%), rentą rodzinną (46%), rentą z tytułu niezdolności do pracy (40%).

Tabela 1

Pozioma struktura emerytów i rencistów wg rodzaju świadczenia i płci (%)

Wysokość świadczenia w zł	Emerytury			Renty z tytułu niezdolności do pracy			Renty rodzinne		
	ogółem	mężczyźni	kobiety	ogółem	mężczyźni	kobiety	ogółem	mężczyźni	kobiety
Ogółem	100	40,5	59,5	100	65,2	34,8	100	7,8	92,2
do 500	100	11,2	88,8	100	0,0	0,0	100	0,0	0,0
500,01–700,00	100	6,7	93,3	100	44,5	55,5	100	0,0	0,0
700,01–900,00	100	10,4	89,6	100	56,6	43,4	100	21,9	78,1
900,01–1000,00	100	12,1	87,9	100	66,1	33,9	100	17,1	82,9
1000,01–1200,00	100	15,5	84,5	100	67,7	32,3	100	10,2	89,8
1200,01–1400,00	100	17,6	82,4	100	77,8	22,2	100	8,3	91,7
1400,01–1600,00	100	23,5	76,5	100	80,5	19,5	100	6,1	93,9
1600,01–1800,00	100	33,1	66,9	100	81,0	19,0	100	5,0	95,0
1800,01–2000,00	100	44,2	55,8	100	76,0	24,0	100	4,5	95,5
2000,01–2200,00	100	53,2	46,8	100	71,3	28,7	100	4,6	95,4
2200,01–2400,00	100	59,0	41,0	100	65,4	34,6	100	4,7	95,3
2400,01–2600,00	100	63,0	37,0	100	58,5	41,5	100	4,5	95,5
2600,01–2800,00	100	65,7	34,3	100	57,6	42,4	100	4,2	95,8
2800,01–3000,00	100	67,8	32,2	100	60,8	39,2	100	3,7	96,3
3000,01–3200,00	100	70,1	29,9	100	59,9	40,1	100	3,8	96,2
3200,01–3400,0	100	74,2	25,8	100	60,5	39,5	100	3,8	96,2
3400,01–3600,00	100	75,5	24,5	100	66,6	33,4	100	3,5	96,5
3600,01–3800,00	100	77,6	22,4	100	72,9	27,1	100	4,9	95,1
3800,01–4000,00	100	79,4	20,6	100	76,3	23,7	100	4,7	95,3
4000,01–4500,00	100	81,5	18,5	100	82,0	18,0	100	5,4	94,6
4500,01–5000,00	100	82,7	17,3	100	90,3	9,7	100	9,5	90,5
5000,01 i więcej	100	88,7	11,3	100	93,7	6,3	100	8,1	91,9

Źródło: www.zus.pl/files/Struktura%20wysokości%20emerytur%20i%20rent%20wyplacanych%20przez%20ZUS%20po%20waloryzacji%20w%20marcu%202013%20r.pdf (30.11. 2013).

Klasyczne ubezpieczenia społeczne korygują wady rynku pracy, są bowiem narzędziem redystrybucji zakumulowanych środków pozyskanych od grup lepiej sytuowanych na grupy słabsze ekonomicznie. Charakterystyczne cechy ubezpieczenia społecznego to: powszechność, przymusowość, wzajemność, związek z pracą zarobkową, publiczny (niekomercyjny) cel instytucji zarządzających funduszami ubezpieczeniowymi, ustawowe gwarancje wypłaty świadczeń, różnicowanie świadczeń w zależności od utraconych zarobków i stażu ubezpieczeniowego (Szumilicz 2002: 38–39, 363–372).

2. Systemowe uwarunkowania niedoboru środków FUS

Zakład Ubezpieczeń Społecznych powstał na mocy znowelizowanej ustawy scaleniowej (1933–1934) (DzU, nr 51, poz. 396 z późn. zm.)⁵, działalność operacyjną podjął z dniem 1 stycznia 1935 roku. Przetrwał wojnę i okupację, mimo ogromu strat osobowych i utraty ponad połowy swych zasobów finansowych kontynuował działalność od 1947 do 1954 roku, kiedy to (w ramach centralizacji finansów państwa) został zlikwidowany (DzU 1958, nr 23, poz. 97)⁶. Jego funkcje powierzono organom administracji państwowej i związkowi zawodowym. Ten stan prawny uległ zmianie w 1960 roku; reaktywowany ZUS prowadził odtąd ubezpieczenia pracowników tzw. sfery uspołecznionej (DzU, nr 20, poz. 119)⁷. W wyniku kolejnych zmian legislacyjnych do systemu ubezpieczeń społecznych włączono: członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych (1962 rok), rzemieślników (1965), twórców i artystów (1973), zatrudnionych na podstawie umowy zlecenia lub agencyjnej (1975), rolników indywidualnych (1977), duchownych, osoby prowadzące działalność gospodarczą (1989). Obecnie w kompetencjach ZUS pozostają ubezpieczenia pracownicze i osób prowadzących własną działalność gospodarczą, z wyłączeniem rolników indywidualnych ubezpieczonych w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS)⁸.

Do końca lat 70. XX wieku Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (zarządzany przez ZUS) pozostawał w równowadze, a nawet wygospodarowywał nadwyżki zasilające budżet państwa. W następnej dekadzie, gdy gospodarka realnego socjalizmu chyliła się ku upadkowi, próbowano poprawić rentowność przedsiębiorstw kierując zbędnych pracowników na wcześniejsze emerytury i względnie liberalnie przyznawane renty. Spadkowi realnych dochodów FUS (do czego przyczyniła się nabierająca coraz wyższego tempa inflacja oraz zatory płatnicze) towarzyszył więc wzrost wydatków na świadczenia dla coraz większej liczby uprawnionych (tabela 2) (zob. Jończyk 2001: 70–82; Muszałski 2006: 65–85).

Tabela 2

Liczba Świadczeniobiorców (emerytów i rencistów) i liczba ubezpieczonych w ZUS, w tys. osób

Wyszczególnienie	1970	1980	1990	2000	2005	2010	2011	2012	2013
Świadczeniobiorcy	2 346	4 094	5 598	7 217	7 184	7 491	7 414	7 351	7 271
Ubezpieczeni	11 069	14 029	14 124	13 060	13 131	15 742	15 853	15 921	14 564

Źródło: Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 1998, s. XXXVIII–XXXIX; ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych za 2005 r. oraz za 2008 r. Kwartalna informacja o świadczeniach pieniężnych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych www.zus.pl/files/biul0412.pdf.

⁵ Ustawa z 23 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym.

⁶ Dekret z 25 czerwca 1954 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (tekst jednolity).

⁷ Ustawa z 13 kwietnia 1960 r. o utworzeniu Komitetu Pracy i Płac oraz o zmianach właściwości w dziedzinie ubezpieczeń społecznych, zaopatrzeń i opieki społecznej.

⁸ KRUS została powołana Ustawą z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jednolity: DzU 2008, nr 50, poz. 291, z późn. zm.).

Po tzw. „szokowej terapii”, wdrożonej w 1990 roku, sytuacja makroekonomiczna Polski, a w następstwie także standing finansowy FUS pogorszyły się jeszcze bardziej, bo: *zła polityka gospodarcza popycha w recesję większą, niż jest to obiektywnie uzasadnione i utrzymuje w niej dłużej, niż jest to naprawdę konieczne* (Kołodko 1993: 23). Pod koniec lat dziewięćdziesiątych minionego wieku, gdy polska gospodarka odrobiła straty z początku dekady, pojawiły się pierwsze symptomy poprawy bilansu FUS. Wtedy jednak przeprowadzono reformę systemu ubezpieczeń społecznych, oficjalnie po to, aby zapewnić stabilność systemu ubezpieczeń społecznych w długiej perspektywie (2060 rok), faktycznie w celu skierowania części składek emerytalnych do otwartych funduszy emerytalnych (OFE), a za ich pośrednictwem – na rynek kapitałowy.

Reforma emerytalna nie oznaczała zmiany charakteru gwarancji udzielanych przez system, a jedynie metod osiągania celu stawianego przed zabezpieczeniem społecznym (Uzasadnienie do ustawy... 743/1998). FUS zatrzymywał składkę napływającą od pracowników, którzy zachowali prawo do klasycznej emerytury. Natomiast składka emerytalna ponad 16 mln członków OFE ulegała podziałowi między subfundusz emerytalny a OFE, choć od początku było wiadomo, że składka na poziomie 19,52% kwoty bazowej nie zrównoważy ubytku środków FUS. Dla utrzymania równowagi tego funduszu należało albo obniżyć średnio o 30% już przyznane świadczenia (co nie wchodziło w grę, gdyż znaczna ich część spadłaby wówczas poniżej minimum egzystencji), albo podnieść składkę emerytalną do 50% kwoty bazowej (co nie wchodziło w grę z powodu dążenia do utrzymywania kosztów robocizny na możliwie najniższym poziomie). Wybrano zatem trzecią drogę – wyprzedaż majątku narodowego i obciążanie Skarbu Państwa obligacjami na pokrycie narastającego niedoboru środków FUS (tabela 3).

W wielu krajach państwo finansuje niektóre świadczenia socjalne bezpośrednio z budżetu (system zaopatrzeniowy), albo pośrednio, dotując fundusze ubezpieczeń społecznych (Szpor 2009: 27). Jeśli – w celu obniżenia kosztów pracy – składka na ubezpieczenia została ustanowiona poniżej poziomu równowagi tych funduszy, deficyt pokrywają podatnicy. Ta forma wsparcia pracodawców jest dopuszczalna pod warunkiem, że wskaźniki strukturalnego deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych nie przekroczą referencyjnego poziomu. W przypadku Polski strukturalny deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych od 2009 roku jest wyższy od dopuszczalnego poziomu (3% PKB), a dług publiczny zbliża się do konstytucyjnej granicy bezpieczeństwa (60% PKB)⁹.

W latach 1999–2013 budżet państwa przekazał dotacje dla FUS w łącznej kwocie 398 mld zł. Refundacja składek przekazanych przez ZUS do OFE kosztowała dodatkowo ok. 200 mld zł, w tym 144 mld zł pochodziło z prywatyzacji (80,3% wpływów z wyprzedaży majątku narodowego). Łącznie reforma systemu ubezpieczeń społecznych (bez kosztów obsługi długu publicznego) kosztowała prawie 600 mld zł. Koszt ten mógłby być niższy, gdyby w centrum zainteresowania była równowaga FUS, a nie inne priorytety.

⁹ Finanse publiczne, www.finanse.mf.gov.pl/szeregi-czasowe (7.01.2014).

Tabela 3

Wpływy i wydatki subfunduszy FUS (mld zł)

Treść	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Subfundusz emerytalny														
Wpływy	32	40	34	31	44	45	49	54	62	68	69	81	82	85
Wydatki	38	40	46	49	53	58	61	69	74	84	95	102	106	111
Wynik	-6	-1	-12	-18	-9	-13	-13	-15	-11	-16	-26	-20	-24	-26
Subfundusz rentowy														
Wpływy	28	29	29	29	28	30	32	32	33	22	22	23	24	26
Wydatki	31	33	37	37	38	37	37	37	34	36	38	40	40	42
Wynik	-3	-4	-9	-8	-10	-7	-5	-5	-1	-14	-15	-17	-16	-16
Subfundusz chorobowy														
Wpływy	5	4	5	5	5	5	5	5	6	8	11	9	10	11
Wydatki	4	3	5	5	5	5	5	5	6	7	10	11	11	13
Wynik	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	-2	-1	-4
Subfundusz wypadkowy														
Wpływy	3	3	3	2	2	4	4	4	4	5	5	6	6	7
Wydatki	4	4	4	4	4	4	4	4	4	5	5	5	5	5
Wynik	-1	-1	-2	-2	-2	-1	0	0	0	0	1	1	1	1

Uwaga: wynik może odbiegać od różnicy między wpływami i wydatkami, ze względu na zaokrąglenia.

Źródło: sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej z lat 1999–2011, ustawa budżetowa na 2012 r.; www.mf.gov.pl (8.08.2013)

Już na wstępie zrezygnowano z zasady solidaryzmu ubezpieczonych, ograniczono pobór składki emerytalno-rentowej do 250% prognozowanej kwoty wynagrodzenia w gospodarce narodowej. Zniesiono przepis ograniczający wysokość pobieranej emerytury od zarobków pracujących emerytów, jeśli osiągnęli oni wiek ustawowy¹⁰. Wprowadzono niekorzystny (dla ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 roku) algorytm, uzależniający wysokość emerytury od kapitału początkowego i zgromadzonych składek. Ten fakt oraz zapowiedź odebrania w 2009 roku szczególnych uprawnień emerytalnych skłoniły setki tysięcy pracowników do przejścia na wcześniejsze emerytury.

Autorzy reformy nierówno potraktowali pracodawców, nakładając obowiązek odprowadzania składki emerytalno-rentowej od umów cywilno-prawnych tylko na tych, którzy podpisywali takie umowy z własnymi pracownikami. Tolerowano łamanie kodeksu pracy, lekceważono przepis nakazujący odprowadzanie składek na ubezpieczenia społeczne od umów cywilno-prawnych, jeśli są one jedynym źródłem dochodów pracownika. Pod hasłami promowania przedsiębiorczości i zwalczania bezrobocia wprowadzono preferencyjne stawki odpisu składki na ubezpieczenia emerytalno-rentowe, ulgi i zwolnienia z obowiązku odprowadzania składek dla osób podejmujących działalność gospodarczą po raz pierwszy

¹⁰ Pewne oszczędności przyniesie nowelizacja przepisów, wydłużająca wiek i staż emerytalny oraz przepisy o emeryturach częściowych dla osób urodzonych po 31 grudnia 1953 r.

lub po dłuższej (60 miesięcy) przerwie. Konsekwencjami tych decyzji obarczono bezpośrednio FUS, a pośrednio – finanse publiczne.

Pracodawcy „oszczędzają” na ubezpieczeniach pracowniczych, toteż średnia stawka, która do 2000 roku wynosiła 100% podstawy wymiaru (w ujęciu ogólnopolskim – 100% kwoty bazowej) mieści się obecnie w przedziale 60–65%. Składka ta nie zawsze wpływa terminowo, bo wiele małych i średnich firm ma problemy z wyegzekwowaniem należności od kontrahentów i utrzymaniem własnej płynności finansowej. Karne odsetki obciążają zarówno płatników, jak i ZUS, a jest to niemała kwota; na przykład z tytułu nieterminowo przekazanych składek ZUS zapłacił na rzecz OFE łącznie 3,5 mld zł¹¹.

Równowagę FUS pogorszyły także populistyczne decyzje, takie jak na przykład podjęte w czasie boomu inwestycyjnego lat 2007–2008 obniżenie składki rentowej; do dziś nie udało się przywrócić jej pierwotnej wysokości (8% wobec 13% podstawy wymiaru). W trakcie nowelizacji ustawy o emeryturach kapitałowych zniesiono obowiązek rozwiązania stosunku pracy. Wprawdzie przepis ten po kilkunastu miesiącach skreślono, lecz nadal ok. 40 tys. emerytów pobiera świadczenia na podstawie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który uznał, że: *zawieszenie prawa do emerytury z powodu kontynuowania zatrudnienia osobom, które nabyły to prawo w okresie od 8 stycznia 2009 r. do 31 grudnia 2010 roku, narusza zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa*¹².

W trosce o zmianę niekorzystnych trendów demograficznych, mając na względzie dobro dzieci, sukcesywnie wydłuża się płatne urlopy rodzicielskie, co należy uznać za trend pozytywny. Pomija się milczeniem fakt, że coraz bardziej rosną z tego tytułu wydatki subfunduszu chorobowego na zasiłki rodzicielskie, a składkę pozostawiono bez zmian (2,45% podstawy wymiaru). Starzeje się wyżej demograficzny z lat 1948–1953; w ślad za tym zwiększają się wydatki na zasiłki pielęgnacyjne i inne świadczenia należne seniorom. Nikt nie podejmuje publicznej debaty, w jaki sposób rozwiązać ten problem, nikt nie ma odwagi, aby zaproponować podniesienie składek albo wprowadzić obligatoryjne społeczne ubezpieczenia pielęgnacyjne, których beneficjentami mogliby zostać także rodzice i opiekunowie osób niepełnosprawnych.

3. Zagrożenia dla równowagi FUS ze strony rynku pracy

John Maynard Keynes i Michał Kalecki, niezależnie od siebie dowiedli, że istnieje sprzężenie zwrotne między wydajnością pracy, wzrostem gospodarczym a dochodami ludności¹³.

¹¹ Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Departament Statystyki i Prognoz Aktuarialnych, kwartalne Informacje o świadczeniach pieniężnych z funduszu ubezpieczeń społecznych oraz o niektórych świadczeniach z zabezpieczenia społecznego z lat 1999–2012. <http://www.zus.pl/default.asp?p=1&id=1020> (4.01.2014).

¹² Komunikat prasowy Trybunału Konstytucyjnego po rozprawie dotyczącej uzyskania prawa do emerytury bez rozwiązania stosunku pracy (w sprawie K2/12) głosi: www.trybunal.gov.pl/Rozprawy/2012/k_02_12.htm (12.11.2013).

¹³ *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza* (*The General Theory of Employment, Interest and Money*) wydana w 1936 r., ukazała się trzy lata po publikacji M. Kaleckiego *Próby teorii koniunktury* (1933), której

Obaj uważali, że mechanizm rynkowy zawodzi w sytuacjach kryzysowych. Jeffrey Sachs (1989–1990: 24–29), autor programu transformacji ustrojowej, był przeciwnego zdania: im mniej państwa w gospodarce, tym lepiej. Pogląd Ludwika Misesa: *relacje wymiany produktów można ustalić wyłącznie w oparciu o prywatną własność środków produkcji* (Mises 1972: 81) zyskał powszechną akceptację, bo *Polacy chcieli dostać swój własny kawałek własności, do życia albo pracy* (Åslund 2010: 180). Uwierzyli, że *własność prywatna stanowi najważniejszą gwarancję wolności, nie tylko dla tych, którzy są właścicielami, ale w niewiele mniejszej mierze dla tych, którzy są tej własności pozbawieni* (Hayek 1986: 78). W praktyce, prywatyzacja polegała głównie na likwidacji i wrogich przejęciach wielkich państwowych koncernów oraz podporządkowaniu polskiego rynku finansowego transnarodowym holdingom (Kieżun 2012: 119–139). W jej następstwie zlikwidowano ok. 6 mln miejsc pracy w przemyśle i budownictwie, tworząc zaledwie 4 mln miejsc pracy w usługach.

Struktura tworzenia naszego PKB upodobniła się do struktury PKB krajów wysoko rozwiniętych: w 2012 roku udział przemysłu w produkcji dodanej wyniósł 22%, budownictwa 6,9%, rolnictwa 3,2. (w 1990 roku odpowiednio: 45; 9,2; 7,2%). Modernizacja aparatu wytwórczego, zdominowana interesami zagranicznych inwestorów bezpośrednich, podniosła kapitałochłonność inwestycji (*Biuletyn Statystyczny GUS* 9/2013, tabl. 1, 4, 18)¹⁴. Wynikający stąd spadek zapotrzebowania na pracę żywą pogłębił się na skutek wysokiego uzależnienia produkcji krajowej od dostaw z importu. Małe i średnie firmy, satelitarne względem wielkich korporacji, nie są w stanie ponieść pełnych kosztów zatrudnienia na warunkach określonych w kodeksie pracy. Jawny i ukryty wyzysk pracowników najemnych stał się normą, a sama praca – dobrem rzadkim.

Część ekonomistów uważa, że sytuację na rynku pracy może poprawić rozwój rynków kapitałowych, a w szczególności – inwestycje OFE na warszawskiej giełdzie papierów wartościowych. *OFE to nie zapis księgowy. Fundusze emerytalne to transakcje, fizyczny obrót, to prawdziwe paliwo giełdowe, dzięki któremu za sprawą kapitału płynącego do rozwijających się polskich firm, rośnie liczba miejsc pracy w przedsiębiorstwach*¹⁵. *Statystyka rynku pracy nie potwierdza tej tezy. Również w ocenie rządowych ekspertów bezpośredni bilans istnienia OFE dla stopy oszczędności w skali całej gospodarki jest ujemny (...), hamującą wpływa na akumulację kapitału i w efekcie przyczynia się do obniżenia tempa wzrostu potencjalnego PKB*¹⁶. Dzieje się tak, bo kapitał absorbowany przez inwestorów portfelowych

rozwinieciem jest *Teoria dynamiki gospodarczej* (1954). Sam Kalecki twierdził prywatnie, że znacznie wyprzedził Keynesa i dlatego nie spotkał się z należyтым zrozumieniem swoich dzieł.

¹⁴ Na podstawie danych GUS można szacować, że kapitałochłonność inwestycji zwiększyła się z ok. 14% na początku transformacji ustrojowej do 18% w 2012 r. Z rachunków narodowych dla Polski wynika, że w latach 1990–2012 wydajność pracy, mierzona wartością dodaną rosła szybciej od przeciętnych wynagrodzeń, zjawisko to nasiliło się w czasie pogorszenia koniunktury.

¹⁵ *List otwarty z 24 kwietnia 2013 r. w obronie rynku kapitałowego* Jakuba Kurasza, redaktora naczelnego www.ekonomia.rp.pl/artukul/1003239.html?print=tak&p=0 (24.04.2013).

¹⁶ Uzasadnienie do ustawy budżetowej 2012: 13; Bezpieczeństwo dzięki zrównoważeniu. Przegląd funkcjonowania systemu emerytalnego wynikający z art. 32 ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw zwią-

podtrzymuje koniunkturę na wirtualne aktywa finansowe, zmniejsza strumień inwestycji bezpośrednich w sferze realnej, a tylko tam powstają nowe miejsca pracy.

Narodowy Spis Powszechny przeprowadzony w 2011 roku ujawnił, że spośród 24,8 mln Polaków w wieku produkcyjnym, tylko 14,8 mln miało własne źródło utrzymania, w tym mniej niż połowa znalazła zatrudnienie w firmach powyżej 9 pracowników, gdzie częściej przestrzegane są prawa pracownicze niż w małych zakładach. Wśród 10 mln wykluczonych z rynku pracy, z niezarobkowych źródeł utrzymywało się 5,9 mln osób, w tym – w przedziale wiekowym: 25–59 lat kobiety i 25–65 mężczyźni – aż 2,8 mln osób pozostawało na utrzymaniu członków rodziny. Dzięki otwarciu rynków pracy Unii Europejskiej rejestrowane bezrobocie, które przed akcesją sięgało 3 mln osób, ustabilizowało się na poziomie 2 mln osób. Szanse na stabilne zatrudnienie są znikome, zważywszy że w grudniu 2013 roku na jedną ofertę pracy przypadało 55 chętnych, co siódmy Polak bezskutecznie poszukiwał pracy etatowej, co dziesiąty – jakiegokolwiek zarobku (Tablice wynikowe NSP). Przy tak znacznej przewadze podaży pracy nad popytem, realne wynagrodzenia rosną dwukrotnie wolniej niż wydajność pracy (odpowiednio 70% i 140% w ostatnim ćwierćwieczu).

W Polsce ukształtowano swoistą psychozę kosztów pracy i negatywną – czasami aż do bólu nonsensowną – propagandę przeciw ważnym, a nieuniknionym elementom tych kosztów (Żyżyński 2013). Z badań GUS wynika, że prywatni pracodawcy najczęściej korzystają z tzw. elastycznych form zatrudnienia (*Koszty pracy...* 2013: 87, tabl. 8), do czego skłania ich system opodatkowania pracodawców. Po obniżeniu w 2004 roku stawki CIT do 19%¹⁷, pracodawcy opłaca się ukryć część kosztów wynagrodzenia i (ewentualnie) zapłacić od nich podatek, zamiast obciążać się 25% narzutem na składki ubezpieczeniowe i fundusze celowe (FUS, FP, FGŚP i inne). Skala tego zjawiska jest ogromna; z szacunków Eurostatu wynika, że wartość dodana w szarej strefie w 2012 roku to ok. 380 mld zł. Z innych źródeł wiadomo, że wytwarza się tam ok. 25% polskiego PKB (Schneider 2013). Państwo, walcząc z bezrobociem, subsydiuje w ciężar finansów publicznych nieefektywne programy promocji zatrudnienia. Nie czyni nic, by skutecznie dyscyplinować pracodawców, niektórym pozostawia zbyt wiele swobody, wobec innych jest nadmiernie restrykcyjne.

Uwagi końcowe

Reforma OFE wskazuje, że pod presją procedury nadmiernego deficytu, jakiej została w lipcu 2009 roku poddana Polska, nadszedł czas, aby porzucić sofistyczne argumenty

zanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (DzU 2011, nr 75, poz. 398, z późn. zm.), Warszawa, czerwiec 2013, s. 41.

¹⁷ Pierwotnie składka ta wynosiła 40%, od 1997 r., gdy zlikwidowano lub postawiono w stan upadłości 2/3 prywatyzowanych przedsiębiorstw zaczęto sukcesywnie obniżać stawkę tego podatku. Od 2004 r. stawka ta wynosi 19%, przy czym stosowane są liczne ulgi i zwolnienia z tego podatku. Niższe stawki tego podatku mają: Węgry (16%), Rumunia (16%), Litwa (15%), Łotwa (15%), Bułgaria (15%), Irlandia (12,5%), Cypr (10%) i Estonia (0%). W większości krajów strefy euro opodatkowanie dochodów przedsiębiorstw wynosi 30–35%. www.europa.eu (12.06.2013).

środowisk powiązanych z rynkami finansowymi. To nie przywileje emerytalne i niekorzystne trendy demograficzne¹⁸, lecz wadliwe rozwiązania prawne i niskie wynagrodzenia¹⁹ oraz chroniczne, masowe bezrobocie generują permanentny, pogłębiający się z roku na rok deficyt FUS. Poszukując warunków równowagi systemu ubezpieczeń społecznych, należy analizować zarówno przebieg poszczególnych rodzajów ubezpieczeń, jak i stosować podejście kompleksowe, które pozwoli zweryfikować zasadność preferencyjnych stawek i ulg oraz uszczelnić systemu poboru składki.

Polska gospodarka rozwija się, poprawiają się wskaźniki jakości życia²⁰, ale Polakom daleko do dobrobytu, jakim cieszą się obywatele zamożnych państw²¹. Jesteśmy społeczeństwem „na dorobku”, mocno zadłużonym, toteż rekomendowane przez MFW i OECD prywatne ubezpieczenia²² nie mogą być alternatywą ubezpieczeń społecznych. Aktuariale ubezpieczenie nie jest bowiem w stanie poradzić sobie z inflacją i załamaniem koniunktury na rynkach finansowych, nie daje gwarancji utrzymania siły nabywczej świadczeń z polis długoterminowych (Kowalewski 2002: 34, 95). Dobrze, że polisy te cieszą się w Polsce rosnącą popularnością, lecz nigdy nie zastąpią świadczeń z ZUS; świadczenia te były, są i nadal będą głównym źródłem utrzymania ludzi starych, chorych i niepełnosprawnych.

Literatura

- Åslund A. (2010), *Jak budowano kapitalizm. Transformacja Europy Środkowej i Wschodniej, Rosji i Azji Środkowej*, Książka i Wiedza, Warszawa.
- Barr N. (1993), *Ekonomika polityki społecznej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
- Domański S.R. (2012), *Zabezpieczenie emerytalne rolników w świetle podziału kapitału i dochodu*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie, Materiały i studia” nr 43.
- Eurostat News Release, *Euro indicators* (2013) nr 43.
- Goodman N. (2001), *Wstęp do socjologii*, Wydawnictwo „Zysk i S-ka”, Poznań.
- Hayek F. A. (1986), *Road to Serfdom*, University of Chicago Press, Chicago.
- Jończyk J. (2001), *Prawo zabezpieczenia społecznego. Ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, bezrobocie i pomoc społeczna*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków.
- Kieżun W. (2012), *Patologia Transformacji*, Poltext, Warszawa.
- Kołodko G. (1993), *Kwadratura pięciokąta. Od załamania gospodarczego do trwałego wzrostu*, Poltext, Warszawa.
- Komunikat prasowy Trybunału Konstytucyjnego po rozprawie dotyczącej uzyskania prawa do emerytury bez rozwiązania stosunku pracy (w sprawie K2/12).
- Maciejewska J. (2005), *Perspektywy ratyfikacji konwencji MOP*, „Polityka Społeczna” nr 3.
- Majkowska-Szulc S., Tomaszewska M., Zieleniecki M. (2012), *Zabezpieczenie społeczne w Unii Europejskiej*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa.

¹⁸ Pogląd ten skutecznie podważył jako jeden z pierwszych Kazimierz Łaski (2003: 83). Podobne poglądy wyrazim także Stanisław Ryszard Domański (2012: 40–41).

¹⁹ Koszty pracy w Polsce (7,4 euro w 2012) należą do najniższych w Unii Europejskiej; *Eurostat News Release, Euro indicators* 42/2013–15 March 2013, estat-labour-cost-indices@ec.europa.eu (2.04.2013).

²⁰ OECD Better Life Index, <http://www.oecdbetterlifeindex.org/countries/poland/> (8.01.2013).

²¹ W ujęciu *per capita*, w cenach bieżących polski dochód narodowy (GNI) wyniósł 12,7 tys. USD, w strefie euro zaś 37,9 tys. USD. Według parytetu siły nabywczej odpowiednio 21,2 tys. USD i 36,2 tys. USD. <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.CD/countries> (4.01.2014).

²² *Penions at a Glance 2013. OECD and G20 Indicators*, www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/pensions-at-a-glance-2013_pension_glance-2013-en (2.12.2013).

- Mises K. (1972), *Economic Calculation in the Socialist Commonwealth*, w: *Socialist Economics*, red. A. Nove, D.M. Nuti, Penguin, Harmondsworth.
- Muszalski W. (2006), *Ubezpieczenie społeczne. Podręcznik Akademicki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej (1998).
- Sachs J. (1989–1990), *My Plan for Poland*, „International Economy”, no 3, December.
- Schneider F., *The Shadow Economy in Europe*, www.atkearney.com/financial-institutions/featured-article/-/asset_publisher/j8lucAqMqEhB/content/the-shadow-economy-in-europe-2013/10192.
- Sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej z lat 1999–2011.
- Szpor G. (2009), *Ubezpieczeniowa metoda zabezpieczenia społecznego*, w: *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, red. G. Szpor, LexisNexis, Warszawa.
- Szumilicz T. (2002), *Ubezpieczenia emerytalne w Unii Europejskiej*, w: *Ubezpieczenia w Unii Europejskiej*, red J. Monkiewicz, Poltext, Warszawa.
- Tablice wynikowe NSP.
- Ustawa z dnia 25 marca 2011 r. DzU 2011, nr 75, poz. 398, z późn. zm.
- Uścińska G. (2011), *Aktualne problemy prawne systemu zabezpieczenia społecznego. Aspekt europejski*, w: *Ubezpieczenie społeczne w Polsce. 10 lat reformowania*, red. J. Hryniewicz, Wydawnictwo Instytutu Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011.
- Uzasadnienie do ustawy budżetowej 2012.*
- www.atkearney.com.
- www.data.worldbank.org.
- www.mf.gov.pl.
- www.oecdbetterlifeindex.org/countries/poland.
- www.oecd-ilibrary.org.
- www.parkiet.com/artykul/1317535.html.
- www.stat.gov.pl.
- ZUS, Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych za 2005 r.
- ZUS, Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych za 2008 r.
- ZUS, Kwartalna informacja o świadczeniach pieniężnych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, www.zus.pl/files/biul0412.pdf.
- Żyżyński J. (2013), Suwerenność gospodarcza – mit i polityczny cel (refleksje ekonomisty), „Zeszyty Polityczne Prawa i Sprawiedliwości” nr 2.

THE REASONS BEHIND THE INCREASED DEFICIT OF SOCIAL INSURANCE FUND

Abstract: Poland has ratified international conventions that commit to protect those citizens who are unable to work due to old age and disability. The obligation to ensure the livelihood of these people also arise from the Polish Constitution. Social Insurance Institution, which manages the Social Insurance Fund (SIF) pays social security benefits for eligible individuals. By 1980 this fund remained in relative equilibrium, although – following the expansion of the circle of insured persons and increase the number of beneficiaries – it required a gradual lifting of insurance premiums. Later, early retirement and liberal rights to survivor care has been an effective method of avoiding unemployment. In the 90s Twentieth century, this method was used to reduce the number of employees in existing plants and mitigate the social consequences of bankruptcy and privatization large public enterprises. In this situation, expenditure on social security benefits grew much faster than income from premiums, which required a still higher subsidies from the state budget to the SIF. This would be a temporary situation, if not the reform of the social security system. Reality negatively verified the assumptions made by the authors of that reform.

Keywords: Social Insurance Fund, beneficiaries, insured, reform of the social security system

Cytowanie

- Ancyparowicz G., (2014), *Przyczyny narastania deficytu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 802, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 65, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, s. 1–12; www.wneiz.pl/frfu.