

Sprawozdanie z debaty pt.

Bezpieczeństwo finansowe systemu ubezpieczeń społecznych w kontekście sytuacji na rynku pracy i sytuacji demograficznej

Warszawa, 3 września 2020 r.

3 września 2020 r. odbyła się pierwsza z cyklu debat organizowanych przez IPISS, a poświęconych upowszechnianiu wiedzy z różnych obszarów polityki społecznej, pozwalających na jej konfrontację w środowisku naukowców i praktyków. Pierwsza debata dotyczyła zagadnień bezpieczeństwa finansowego systemu ubezpieczeń społecznych w kontekście sytuacji na rynku pracy i sytuacji demograficznej poświęconych.

Spotkanie otworzyła dr Elżbieta Bojanowska, dyrektor IPISS, która powitała uczestników i przedstawiła cel rozpoczętego cyklu debat.

Spotkanie prowadziła prof. dr hab. Gertruda Uścińska, która przedstawiła wykład wprowadzający pt. „Finansowanie systemu ubezpieczeń społecznych a wyzwania rynku pracy i procesów demograficznych”. W wystąpieniu zaznaczyła, że powiązanie wskazanych w tytule referatu zagadnień jest niezbędne dla zapewnienia realizacji zobowiązań systemu ubezpieczeniowego teraz i w przyszłości. Krótko scharakteryzowała miejsce ubezpieczeń w zabezpieczeniu społecznym i omówiła rolę, zasady i metody realizacji zadań polskiego systemu ubezpieczeniowego. Wskazała też na katalog wyzwań:

- demograficznych wynikających ze starzenia się ludności i narastania skali ryzyka niesamodzielności oraz potrzeby opieki długoterminowej;
- ekonomicznych wynikających z niskiej stopy zatrudnienia, upowszechniania się nietypowych form zatrudnienia oraz narastających migracji;
- prawnych związanych z koniecznością uproszczenia przepisów, zasad obejmowania ubezpieczeniem społecznym, w tym tzw. zbiegu tytułów do ubezpieczenia społecznego, reformą orzekania o niezdolności do pracy i o niesamodzielności, adekwatnością emerytur, ujednoczeniem zasad zabezpieczenia emerytalnego, racjonalizacji ubezpieczenia chorobowego;
- finansowych dotyczących m.in. źródeł i wielkości wpływów do FUS i wydatków na świadczenia ubezpieczeniowe;
- najbardziej aktualnych wynikających z epidemii COVID-19 – negatywne skutki pandemii, a szczególnie skutki lockdownu dla gospodarki i stanu FUS, wpływ tzw. tarcz antykryzysowych.

Prof. Uścińska odniosła się również do prawnego – w tym konstytucyjnego – umocowania zasad ubezpieczeń społecznych w Polsce, chroniących przed skutkami zajęcia ryzyk socjalnych. Zwróciła przy tym uwagę na rolę uregulowań międzynarodowych, wyznaczających m.in. standardy i kierunki działań.

Podsumowując zaznaczyła, że w Polsce są podstawy prawne systemu ubezpieczeniowego oraz dobrze zorganizowany i funkcjonujący od strony instytucjonalnej system ubezpieczeń (łącznie z podstawami finansowymi), a także prawne gwarancje ochrony ubezpieczeniowej. Wskazała jednak, że stabilność tych podstaw jest aktualnie poddawana poważnym próbom trwałości z powodu omówionych wcześniej wyzwań. Syntetycznie omówiła skalę działań pomocowych państwa dla przedsiębiorców mających na celu ochronę polskiej gospodarki przed skutkami pandemii. Oceniała je pozytywnie, podkreślając, że ich skutkiem jest ochrona miejsc pracy. Widać to m.in. w liczbie składek pobieranych przez ZUS, która od czerwca br. rośnie. Utrzymuje się również liczba ubezpieczonych, co oznacza, że nie doszło do masowych zwolnień na rynku pracy. Wzrasta też liczba zatrudnionych w Polsce cudzoziemców, zwłaszcza z Ukrainy. Dane te wskazują na skuteczność działań ostonowych, gdyż sytuacja wraca do stanu sprzed pandemii.

Kolejnym referentem był prof. Łukasz Arendt, który – odnosząc się do związku między systemem ubezpieczeń społecznych a rynkiem pracy – przedstawił wystąpienie nt. „Wyzwania rynku pracy – nietypowe formy zatrudnienia a obowiązki składkowe na ubezpieczenia społeczne”. W referacie skoncentrował się na prezentacji wniosków wynikających z analizy zróżnicowania obowiązku składkowego w przypadku różnych form zatrudnienia. Wnioski te odnosiły się głównie do bezpieczeństwa socjalnego pracujących.

Stwierdził, że nietypowe formy pracy wpisały się już na trwałe w rzeczywistość polskiego rynku pracy; przyczynił się do tego także COVID-19. Nie bez znaczenia jest rozwój nowych technologii, pociągających za sobą zupełnie wcześniej нефunkcjonujące sposoby wykonywania pracy, wciąż są jeszcze dostatecznie niezbadane. Nie można dziś ocenić ich wpływu na rynek pracy i bezpieczeństwo przyszłych emerytów. Podał tu przykład pracy za pośrednictwem platform internetowych. W kontekście bezpieczeństwa socjalnego pracowników (obecnie i w przyszłości) nawiązał do koncepcji *flexicurity*, czyli wyważenia relacji między elastycznością i bezpieczeństwem, analizując ją z uwzględnieniem kontekstu podlegania ochronie ubezpieczeniowej.

Prof. Arendt zaznaczył, że dla bezpieczeństwa systemu ubezpieczeniowego i bezpieczeństwa pracowniczego największe znaczenie mają niestandardowe niepracownicze umowy o pracę (cywilnoprawne, samozatrudnienie). Obowiązek składkowy przy tych umowach jest ograniczony wysokością wynagrodzenia minimalnego i liczbą umów świadczonych przez daną osobą. Składki ubezpieczeniowe z tytułu takich umów są bardzo niskie i nawet odkładane w długim okresie nie spowodują istotnego wzrostu stopy zastąpienia. Uznał, że bezpieczeństwo emerytalne zależy od osobistej przeczorności pracujących na podstawie umów cywilnoprawnych.

Nawiązał do raportu Międzynarodowej Organizacji Pracy z 2016 r. dotyczącego niestandardowych form pracy w kontekście segmentacji rynku pracy, wskazującego na daleko idące konsekwencje indywidualne i ogólnospołeczne tego zjawiska w krótko- i długookresowej perspektywie. Wskazał też na niepełne dane Głównego Urzędu Statystycznego, według

których w Polsce w latach 2013-2018 obserwowano niewielką dynamiką zmian liczby pracujących w NSP, mimo zmian prawnych wyrównujących różnice ich statusu i statusu pracowników zatrudnionych na podstawie umów o pracę. Z danych tych wynika, że mamy w Polsce około 2,5 mln osób pracujących na zlecenia i samozatrudnionych. To ci, którzy mają ograniczone oskładkowanie dochodów. Z perspektywy indywidualnej jest to rezultat swobody wyboru między bieżącą a przyszłą konsumpcją. Pojawia się jednak pytanie, jaka jest świadomość osób, głównie młodych, które muszą podjąć decyzję, co jest dla nich lepsze – kilka umów zlecenia za więcej pieniędzy dziś, czy umowa o pracę z oskładkowaniem, ale niższym dochodem do dyspozycji. To wybory niełatwe, a podejmujące je osoby nie mają pełnej wiedzy o ich konsekwencjach.

Prof. Arendt podkreślił, że powinno się mówić nie tylko o konsekwencjach takich decyzji w wymiarze indywidualnym (jednostek i ich przyszłych emerytur), ale też z perspektywy instytucjonalnej (finansów publicznych i równowagi finansowej FUS oraz z perspektywy wyzwań wynikających z postępującej automatyzacji i realizacji zasad Gospodarki 4.0, które oznaczają mniejsze zatrudnienie, czyli także mniejszą kwotą odprowadzanych składek do FUS).

Kolejnym referentem był dr hab. Piotr Szukalski, prof. UŁ, który przedstawił problemy bezpieczeństwa finansowego systemu ubezpieczeń społecznych i jego stabilności w kontekście wyzwań demograficznych. Scharakteryzował syntetycznie wpływ przemian demograficznych na stabilność systemu ubezpieczeń społecznych. Wskazał na długookresowe zjawiska ludnościowe (tj. zachowania rozrodcze, umieralność i migracje) oddziałujące na ten system.

Mówiąc o zachowaniach rozrodczych, w pierwszej kolejności wskazał na długookresowe zasady opisujące ich zmiany, w tym na ich małą zmienność w krótkim i średnim okresie, na wpływ kryzysów społecznych sprawiających, że ludzie mniej chętnie podejmują zachowania rodzące długookresowe zobowiązania (odkładają je lub rezygnują z nich) oraz na działanie pokryzysowej fali kompensacji. Wskazał też na zasadę echa demograficznego i zanik echa – jego trwałość i czynniki przyspieszające (hipoteza Easterlina). Następnie omówił konsekwencje I i II wojny światowej oraz kryzysu ekonomiczno-normatywnego z przełomu XX i XXI w., ilustrując je zmianami kształtu piramidy wieku.

Mówiąc o umieralności, wskazał na wydłużanie się okresu pobierania świadczenia emerytalnego oraz na pojawienie się długowieczności silnie powiązanej z niesamodzielnością, prowadzące do rozszerzenia skali tego właśnie ryzyka społecznego. Odnosząc się do migracji, referent zaznaczył zmianę profilu migracyjnego Polski w ostatniej dekadzie (z kraju emigracyjnego na kraj imigracyjny), akcentując niewiadomą skalę migracji definitywnych. Jednocześnie podkreślił pozytywne krótkookresowe oddziaływanie napływu pracowników ze Wschodu na kondycję systemu ubezpieczeń społecznych.

Dyr. Hanna Zalewska (Departament Statystyki i Prognoz Aktuariatnych ZUS) omówiła aktualne prognozy demograficzne Ministerstwa Finansów, przygotowane na potrzeby

długookresowych założeń rozwoju ekonomicznego kraju. Przywołała też wybrane elementy polskiego systemu emerytalnego, mające związek z demografią (zdefiniowana składka w połączeniu z wiekiem emerytalnym i okresem dalszego trwania życia). Zaznaczyła, że prognozy wskazują, iż dalsze trwanie życia będzie rosło, a różnica przeciętnej długości życia kobiet i mężczyzn będzie coraz mniejsza. Oznacza to m.in., że coraz dłużej będą pobierane świadczenia (w 2080 r. średnio przez 32 lata). Stąd przez cały okres prognozy będzie utrzymywał się deficyt przyrostu naturalnego ponad 100 tys. osób/rocznie ubytku ludności. Wskazała na prognozowane zmiany w strukturze wieku ludności Polski z pogłębiającym się jej starzeniem i malejącym istotnie udziałem grup w wieku produkcyjnym. Formuła wyliczania emerytury ma istotne znaczenie dla poziomu świadczeń (kwota zgromadzonych składek, kapitał początkowy zwaloryzowany, średnie dalsze trwanie życia). Stąd matematyczne zmniejszanie się wysokości świadczenia. Dlatego bardzo ważny jest długi okres pracy i opłacania składek

Według prognozy FUS z 2018 r wynika, że do 2080 r. FUS będzie generował deficyty roczne w każdym z 3 wariantów, w jakim jest przygotowywana prognoza. Poprawa sytuacji w ostatniej dekadzie prognozy to efekt wymierania powojennego wyżu demograficznego. Przedstawiła dane dotyczące wydolności funduszu emerytalnego i współczynnika obciążenia systemowego (liczba emerytów do liczby ubezpieczonych).

Druga część debaty miała formę panelu ekspertów. Wzięli w niej udział: Piotr Patkowski – podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów, Anna Ulewska-Marciniak – dyrektor Departamentu Ubezpieczeń Społecznych w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Robert Lisicki – dyrektor Departamentu Pracy, Dialogu i Spraw Społecznych Konfederacji Lewiatan, Barbara Surdykowska – Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”, Jakub Kus – OPZZ, Związek Zawodowy „Budowlani” oraz dr Ewa Flaczyńska – Główna Inspekcja Pracy.

Prof. Uścińska zadała panelistom 3 pytania.

1. Jakie należy przyjąć rozwiązania pozwalające na zapewnienie większego bezpieczeństwa socjalnego, tak aby ochronić ludzi przed ubóstwem emerytalnym (np. minimalne emerytury, emerytury groszowe)?

Minister P. Patkowski: Zasady aksjologiczne leżące u podstaw polskich rozwiązań nakazują troskę o godną starość oraz na wyjątki od tej zasady w praktyce. W instytucjach finansowych emeryci cieszą się największym zaufaniem. Zadaniem rządu jest chronienie emerytów od lichwiarskich pożyczek. Zadanie to wsparcie ubogich i stałe podnoszenie wysokości świadczeń emerytalnych, aby zapewnić godną starość.

Dyr. A. Ulewska-Marciniak: Stale są podejmowane działania nakierowane na zwiększenie wysokości emerytur (coroczna waloryzacja). Na stałe wprowadzono także dodatkowe świadczenie, tzw. 13 emeryturę. Myśli się również o tzw. 14 emeryturze. Odnosząc się do emerytur groszowych stwierdziła, że w nowym systemie wystarcza osiągnięcie wieku, aby otrzymać świadczenie. Trzeba wskazać, że osobom, które nie uczestniczyły w budowaniu

funduszu emerytalnego, przysługują waloryzacje, 13 i 14 świadczenie, uprawnienia i ulgi emerytalne.

Dyr. R. Lisicki: Konfederacja Lewiatan ma propozycje zmian ukierunkowanych na wzmocnienie systemu ubezpieczeń społecznych. Chodzi o wydłużenie wieku emerytalnego, choć może niekoniecznie w odniesieniu do kobiet. Istotne są tu doświadczenia innych krajów. Wyzwaniem dla systemu emerytalnego jest utrzymanie aktywności zawodowej po osiągnięciu wieku emerytalnego, czyli promowanie aktywności i utrzymywanie odpowiednich warunków zatrudnienia. Polskim problemem jest niska aktywność zawodowa. Panelista podkreślił znaczenie inwestycji w zdrowie, co przekłada się na dłuższą aktywność.

B. Surdykowska: Aby pracownicy sami mogli decydować o kontynuacji aktywności zawodowej, musi być dostęp do usług zdrowotnych, profilaktyki i medycyny pracy. W biografiach zawodowych będą przeplatać się okresy o różnym statusie na rynku pracy, a zatem wsparcie lekarza medycyny pracy jest bardzo potrzebne. Panelistka zaznaczyła, że w Polsce notuje się bardzo niski wskaźnik kształcenia ustawicznego. Jej zdaniem bez kształcenia ustawicznego nie da się przedłużyć aktywności zawodowej, co przekłada się na wysokość emerytury. Obecna sytuacja emerytów jest całkowicie odmienna od tej, jaka będzie za 30 lat. Następuje dramatyczne obniżenie stopy zastąpienia. Nierówne jest obciążenie podziałem składki ubezpieczeniowej. Związki zawodowe postulują od lat pełne oskładkowanie umów zleceń i umów o dzieło. Według B. Surdykowskiej problemem systemu ubezpieczeń jest rozwój zatrudnienia przez platformy internetowe, od którego nie odprowadza się składek na ubezpieczenia.

Dr E. Flaszynska: Według raportu OECD pod względem wykorzystania potencjału osób starszych Polska plasuje się na ostatnim miejscu. Aktywność zawodowa osób starszych jest niska. Barierami wyższego zatrudnienia są niższe kwalifikacje osób w wieku przedemerytalnym, trudności ze znalezieniem pracy po zwolnieniu, zdrowie i opieka w rodzinie. Należy mówić o niewykorzystanych zasobach ludzkich 50+. W Szwajcarii czy Niemczech są programy aktywizujące dla 60+, aby osoby te dopracowały do wyższej emerytury. W Polsce brakuje informacji, że im dłuższa praca, tym wyższe świadczenia.

J. Kus: Bezpieczeństwo ma służyć celom polityki społecznej. Pierwsza część debaty pokazała pewne rezerwy w tym zakresie. Rezerwy te są w osobach, które nie uczestniczą w systemie ubezpieczeń społecznych, a powinny (zatrudnione w atypowych stosunkach pracy).

Formy pracy mogą być oparte na różnych formach zatrudnienia. Duże rezerwy potencjalnego oskładkowania są wśród zarabiających minimalne wynagrodzenie, ponieważ wątpliwość budzi to, czy rzeczywiście zarabiają oni tak mało. Związki zawodowe są zainteresowane całą sferą polityki społecznej, ale głównie ludźmi, którzy chcą pracować, także pracującymi w gospodarstwach domowych. Jeśli nie będzie bezpieczeństwa systemu ubezpieczeń społecznych, to trzeba mówić o pomocy społecznej, bowiem obciążenia nie znikną. Bardzo ważne jest kształcenia dotyczące systemu ubezpieczeń społecznych, które

powinno mieć swoje miejsce w kształceniu zawodowym. Bardzo ważnym zagadnieniem jest to, w jakim kierunku powinny iść rozwiązania ubezpieczeniowe jeśli chodzi o różne formy nietypowego zatrudnienia.

2. W jakim kierunku powinny iść rozwiązania ubezpieczeniowe dotyczące różnorodnych nietypowych form zatrudnienia, które w obecnym systemie nie są objęte ochroną ubezpieczeniową i w przyszłości mogą skutkować brakiem zabezpieczenia emerytalnego i innych świadczeń (np. brak prawa do emerytury, brak prawa do zasiłków czy brak prawa do opieki zdrowotnej)?

P. Patkowski: Należy szukać rozwiązań z wykorzystaniem ekonomii behawioralnej i kształtowania wizerunku instytucji ubezpieczeniowych, wiedzy o tym, czym jest składka ubezpieczeniowa i co powoduje jej opłacanie, co ona gwarantuje. Brakuje edukacji z zakresu ubezpieczeń społecznych i całego systemu finansów publicznych. Panelista podjął również kwestie oskładkowania zleceń stanowiących jedyne źródło utrzymania, ale w powiązaniu z nabywaniem praw pracowniczych i stażu ubezpieczeniowego.

Dyr. A. Ulewska-Marciniak: Nie są planowane żadne prace legislacyjne dotyczące oskładkowania umów o dzieło. Trzeba natomiast uregulować kwestie oskładkowania umów zlecenia w kontekście zbiegu tytułów. Również podkreśliła znaczącą rolę edukacji o ubezpieczeniach społecznych.

B. Surdykowska: Mało osób zatrudnionych na umowie o dzieło wystąpiło o świadczenie postojowe związane z pandemią koronawirusa. Być może osoby te bały się, że ich umowy będą przekształcone w umowę zlecenia i zajdzie konieczność odprowadzenia zaległej składki zarówno przez zleceniobiorcę, jak i zleceniodawcę. Bardzo ważna jest perspektywa makrospołeczna, bo nierówne oskładkowanie wypycha osoby ze statusu pracowniczego, a status ten daje prawo do wypoczynku (urlopu), normy czasu pracy i inne gwarancje praw. Perspektywa jednostkowa jest również ważna, ale wypychanie z zatrudnienia pracowniczego ma duże konsekwencje społeczne. Należy zlikwidować podmiotowe wyłączenia składki osób do 26 roku życia pracujących na zleceniach, bo osoby te nie mogą podlegać ubezpieczeniu chorobowemu, wypadkowemu. Są bowiem z tego ubezpieczenia wyłączone systemowo. To początek ich aktywności zawodowej i już są bez wpłat na konto ubezpieczeniowe.

Dyr. R. Lisicki: Umowa o pracę jest kluczowa; inne to nietypowe zatrudnienie. Ewolucyjne wdrożenie limitu umów na czas określonych pozwala mieć nadzieję, że i oskładkowanie zleceń będzie tą drogą następować w kierunku usunięcia zbiegów i objęcia składkami na ubezpieczenia społeczne każdej umowy, nie tylko pierwszej. Ważne zagadnienie to koszty pracy. Na przykład zniesienie limitu 30-krotności to zwiększone obciążenie pracodawców.

J. Kus: Strona związkowa jest za rozwiązaniami systemowymi, które wyczyściłyby system. Tak jest np. z 13. i 14. emeryturą – dopóki nie jest to rozwiązanie systemowe, to może być ono zabrane. Związki zawodowe popierają oskładkowanie umów zleceń, ale chcą by były

to rozwiązania systemowe. Minimalne wynagrodzenie jest takim rozwiązaniem systemowym. Reformy na rynku pracy są w Polsce regulowane prawnie, a nie przez dialog społeczny. Silniejszy jest więc lobbing niż dialog. To nie jest dobre.

Dr E. Flaszewska: Główna Inspekcja Pracy kontroluje umowy cywilnoprawne noszące znamiona stosunku pracy. Według GIP 11% takich umów powinno być umowami o pracę. Zgłoszenia pracowników, a szczególnie cudzoziemców do ubezpieczenia dokonywane są wtedy, gdy pracodawca ma informację, że rozpocznie się u niego kontrola PIP. Czy zatem zgłoszenie do ubezpieczeń nie powinno następować w momencie podpisania umowy o pracę? Dziś jest na to 7 dni.

3. W jaki sposób partnerzy społeczni powinni angażować się w działania na rzecz bezpieczeństwa systemu ubezpieczeń społecznych wobec wyzwań rynku pracy i demograficznych?

B. Surdykowska: Związki zawodowe negocjują, także w zakresie ubezpieczeń społecznych; uczestniczą w debatach; starają się przekonywać interesariuszy. Są za oskładkowaniem umów cywilnoprawnych. Z kolei przy oskładkowaniu działalności gospodarczej są za wprowadzeniem progów dochodowych.

J. Kus: Aby osiągnąć konsensus na poziomie systemowym, potrzebna jest debata wśród pełnej reprezentacji interesariuszy.

Dyr. R. Lisicki: Na system ubezpieczeń społecznych oddziałują dwa poziomy. System emerytalny jest kluczowy. Opiniujemy, komentujemy w Radzie Dialogu Społecznego. W dyskusji o PPK byliśmy za ideą ich powstania, choć za ograniczeniem kosztów organizacyjnych, bo one obciążają pracodawców.

Minister P. Patkowski: Na forum Rady Dialogu Społecznego. Przekonywanie społeczeństwa do rozwiązań. To najtrudniejsze.

Dyr. A. Ulewska-Marciniak: Na forum Rady Dialogu Społecznego oraz prawo zgłaszania swoich opinii w procesie legislacji.

Dr E. Flaszewska: Rady rynku pracy na różnych poziomach administracyjnych. To dobre miejsce do dyskusji o zmianach legislacyjnych.

Na zakończenie debaty prof. G. Uścińska podziękowała wszystkim referentom i panelistom za ciekawe wypowiedzi.

Z kolei dyr. E. Bojanowska podziękowała prof. Uścińskiej za przygotowanie i prowadzenie całej debaty i wykład wprowadzający. Zaprosiła na kolejną debatę, tym razem na temat rynku pracy, która odbędzie się 22 października 2020 r.